



Direktiv om verifiering och kommunikation om uttryckliga miljöpåståenden

Klimat- och näringslivsdepartementet

2023-04-25

Dokumentbeteckning

COM(2023) 166 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on substantiation and communication of explicit environmental claims (Green Claims Directive)

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 22 mars 2023 sitt förslag till direktiv om gröna påståenden. Förslaget kompletterar lagförslaget till ett direktiv om mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information genom att fastställa kriterier om miljöpåståenden och miljömärkningar riktade till konsumenter som måste uppfyllas för att få sättas på EU:s inre marknad. Förslaget ska stärka konsumenternas möjligheter att fatta välgrundade beslut för att minska miljö- och klimatpåverkan från konsumtionen. Förslaget bidrar därmed till att nå nationella klimat- och miljömål samt till att genomföra Agenda 2030. Förslaget är en del av genomförandet av kommissionens gröna giv och bygger på kommissionens handlingsplaner för en cirkulär ekonomi och för konsumentpolitiken.

Syftet med förslaget om gröna påståenden är att reglera miljöpåståenden på den inre marknaden och därmed förenkla för konsumenter att kunna göra miljömässigt informerade val samtidigt som så kallad grönmalning motverkas. Syftet är att skydda konsumenter mot vilseledande miljöpåståenden samtidigt som det skyddar seriösa näringsidkare genom att minska floran av miljömärkningar och säkerställa lika konkurrensvillkor på EU:s inre marknad.

Förslaget reglerar förhållandet mellan näringsidkare och konsumenter. Förslaget innebär att näringsidkare behöver ett förhandsgodkännande av ett ackrediterat organ för att använda ett miljöpåstående i kommersiellt syfte. För att få ett sådant måste ett antal kriterier uppfyllas.

Regeringen välkomnar ambitionen att harmonisera kraven på miljömärkning och motverka vilseledande miljöpåståenden. Direktivet behöver enligt regeringen utformas så att det säkerställer en hög klimat- och miljöambition. Det är viktigt för regeringen att reglerna innebär en väl avvägd balans mellan ett starkt konsumentskydd, ett effektivt miljöskydd och näringsidkarnas intressen.

Regeringen anser att det är viktigt att förslaget utformas för att stimulera aktörer att ta fram miljömässigt hållbara produkter. Förslaget bör samtidigt som det minskar mängden otydliga och oseriösa miljöpåståenden säkerställa en rimlig administrativ börda och kostnad för miljöpåståenden och miljömärkningar.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att det är tydligt hur denna lagstiftning och andra lagstiftningsförslag på närliggande områden förhåller sig till varandra och att de olika lagstiftningsförslagen är samstämmiga.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget om gröna påståenden är ett av de initiativ som ingår i kommissionens strategi för konsumentpolitiken och kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin, och utgör en del av den europeiska gröna given.

Kommissionen utlovade som en del av den gröna given att arbeta mot vilseledande miljöpåståenden genom att säkerställa att konsumenter får pålitlig, jämförbar och verifierbar information om produkter för att konsumenterna ska kunna fatta informerade och hållbara beslut. Kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin och kommissionens strategi för konsumentpolitiken prioriterar bekämpning av så kallad grönmålning.

Inom ramen för Europas framtidskonferens 2021–2022 träffades medborgare för att diskutera EU:s framtid. Medborgarna efterfrågade bland annat bättre information om vilken miljöpåverkan deras konsumtion har och hur de kan göra mer miljövänliga val.

Förslaget om gröna påståenden kompletterar lagförslaget till ett ”Direktiv om mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information” som presenterades i mars 2022 (COM(2022) 143 final)

Kommissionen har genomfört en gemensam konsekvensanalys för detta förslag och förslaget om mer konsumentmakt i den gröna omställningen.

Kommissionen presenterade förslag den 22 mars 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget om gröna påståenden kompletterar lagförslaget om konsumentmakt i den gröna omställningen genom att etablera krav för miljöpåståenden och märkning på EU:s inre marknad. Förslaget söker förbättra miljöpåståenden genom att skydda konsumenter mot vilseledande miljöpåståenden samtidigt som det också skyddar seriösa näringsidkare genom att minska floran av miljömärkningar och säkerställer lika konkurrensvillkor på EU:s inre marknad.

Förslaget innebär att näringsidkare behöver ett förhandsgodkännande av en ”verifierare”, som ska vara ett tredjeparts ackrediterat organ, för att använda ett miljöpåstående i kommersiellt syfte. För att få ett sådant förhandsgodkännande måste ett antal kriterier uppfyllas. Förslaget fastställer ett antal kriterier om miljöpåståenden som näringsidkaren behöver utvärdera sina påståenden utifrån för att påståendet ska anses vara verifierat. Om miljöpåståendet anses uppfylla kriterierna utfärdar ”verifieraren” ett intyg om överensstämmelse som gör det möjligt att använda miljöpåståendet inom hela EU.

Ett miljöpåstående ska enligt förslaget bland annat upprättas utifrån ett livscykelperspektiv och det ska vara specificerat vad det omfattar. Miljöpåståendet ska gå längre än tillämpliga lagkrav på produkten och det ska framgå om produkten i fråga presterar miljömässigt betydligt bättre än jämförbara produkter. Miljöpåståendet ska också redovisa om en rapporterad positiv aspekt också har en negativ miljöpåverkan. Om miljöpåståendet gör komparativa påståenden till andra produkter på marknaden ska dessa kunna verifieras i enlighet med särskilda kriterier.

Varje medlemsstat ska enligt förslaget utse en eller flera behöriga myndigheter att ansvara för efterlevnaden av förslaget. Behörig myndighet blir bemyndigad att kontrollera att kraven i direktivet är uppfyllda och utfärda intyg om överensstämmelse samt ges tillgång till information relaterad till överträdelser. Den ansvariga myndigheten ska genomföra tillsyn av bestämmelserna och ska vidta åtgärder mot näringsidkare vid

överträdelse. Den europeiska miljöbyrån ska vartannat år publicera en rapport om utvecklingen av miljöpåståenden i medlemsstaterna och unionen i sin helhet.

Förslaget föreskriver inte att en specifik miljöberäkningsmetod ska användas och kräver inte en livscykelanalys utan lämnar stor del av utformandet av regelverket till medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska säkerställa att näringsidkare uppdaterar sina miljöpåståenden när omständigheter medför att påståendenas riktighet förändras. Förslaget omfattar också regler för hur miljöpåståenden ska säkerställa pålitlig kommunikation från näringsidkaren till konsumenten genom införandet av ett antal kommunikationskrav.

Förslaget sätter ett förbud mot att etablera nya offentligägda regionala eller nationella miljömärkningssystem. Befintliga offentligägda regionala och nationella miljömärkningssystem kan fortsätta användas efter att direktivet träder i kraft. De måste dock uppfylla kraven i direktivet.

Vidare ställer direktivet ett antal grundläggande krav som alla miljömärkningssystem behöver uppfylla. All märkning ska vara utvecklad på vetenskaplig grund. En process för att godkänna och utvärdera nya märkningssystem från privata aktörer ska inrättas av medlemsstaterna. Kommissionen ska upprätta och underhålla en lista på officiellt godkända miljömärken.

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna säkerställer att små och medelstora företag får särskild information för att följa reglerna. Mikroföretag omfattas inte av reglerna för gröna påståenden om de inte önskar få ett intryck om överensstämmelse inom hela EU:s inre marknad.

Kommissionen ges befogenheter att anta delegerade och genomförandeakter till stöd för genomförande av lagförslaget. Syftet med de delegerade akterna är också att kunna komplettera kriterierna för miljöpåståenden i syfte att förhindra problem med rörlighet på inre marknaden eller vilseledande av konsumenter som identifierats i övervakningen av direktivets genomförande.

Allmänheten ska kunna framföra klagomål i de fall näringsidkare inte uppfyller kraven enligt direktivet. Det ska också finnas en rätt till rättslig prövning av tillsynsmyndighetens agerande och beslut. Medlemsstaterna ska tillhandahålla praktisk information om vilka processer som gäller. Det ska även under vissa förutsättningar finnas möjlighet att föra en grupptalan. Medlemsstaterna ska enligt förslaget införa sanktioner vid överträdelse. Sådana sanktioner ska vara proportionerliga, effektiva och avskräckande och ska bland annat omfatta böter motsvarande den ekonomiska vinsten av ett felaktigt miljöpåstående, förverkande av intäkter rörande den relevanta produkten och att företag ska uteslutas från möjligheten att delta i offentliga upphandlingar under 12 månader. I fall av en överträdelse ges näringsidkaren möjlighet till rättelse inom 30 dagar för att undvika sanktioner.

Miljömärkning är ett frivilligt system. Befintlig miljömärkning omfattas av kraven i direktivet och påverkas därmed. Det kommer vara förbjudet med ny offentliggjord miljömärkning. Medlemsstaterna måste inrätta ett nationellt system för att godkänna och utvärdera nya märkningssystem från privata aktörer och svensk lagstiftning behöver anpassas utifrån det.

Kommunikation av miljöpåståenden regleras inte särskilt utan bedöms utifrån regleringen i marknadsföringslagen (2008:486). Denna kan behöva ses över för att säkerställa att lagen stämmer överens med förslaget.

Förslaget ålägger medlemsstaterna att fastställa regler för att säkerställa att näringsidkare genomför en bedömning, som ska uppfylla vissa utpekade kriterier, för att verifiera specifika eller jämförbara miljöpåståenden. Medlemsstaterna ska även se till att miljöpåståenden kommuniceras i enlighet med särskilda krav liksom att miljömärkningar uppfyller kraven i direktivet. Förslaget ålägger också medlemsstaterna att inrätta särskilda förfaranden för att verifiera såväl miljöpåståenden som miljömärkning. Medlemsstaterna åläggs också att införa sanktioner vid överträdelser av nationella regler som genomför direktivet. En eller flera tillsynsmyndigheter ska utses och tilldelas vissa utrednings- och tillsynsbefogenheter. Vidare ska det finnas en möjlighet för fysiska och juridiska personer som har ett befogat intresse att kunna klaga till tillsynsmyndigheten när de anser att näringsidkare inte följer de krav som uppställs av direktivet. Det kan därför förväntas att nationell lagstiftning behöver ses över och kompletteras i dessa avseenden.

En fortsatt analys av förslagets förenlighet med grundlagarna behöver göras, särskilt i frågan om hur de nya bestämmelserna om märkning och om kommunikation av miljöpåståenden förhåller sig till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bestämmelser. Särskilt behöver beaktas hur förslagets bestämmelser om förhandsgodkännande av miljöpåståenden och kontroll av dessa förhåller sig till mediegrundlagarna.

Annan lagstiftning som kan komma att beröras är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och övriga upphandlingslagar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bygger på kommissionens konsekvensanalys som ligger till grund för detta lagförslag och lagförslaget om konsumentmakt i den gröna omställningen. Analysen är utförd på EU-nivå och den uppskattade kostnaden uppkommer på EU-budgeten.

Kommissionens konsekvensanalys visar att många konsumenter idag vill köpa miljövänliga och hållbara produkter, men möts av missvisande och vilseledande miljöpåståenden. Analysen visar att 53 % av miljöpåståenden upplevs som otydliga, vilseledande eller vara baserade på otillräcklig information. Vidare visade det sig att 40% av alla miljöpåståenden som kommissionen granskade inte var verifierbara. I över hälften av fallen, 57 %, gav näringsidkaren otillräckligt med information för att man skulle kunna bedöma en produkts överensstämmelse med miljöpåståendet.

Konsekvensanalysen identifierade framför allt två övergripande problem gällande miljöpåståenden:

- att företag grönmålar produkter som gör att konsumenter möts av oklara och dåligt underbyggda miljöpåståenden, och
- att miljömärkning och digital information inte alltid är transparent för konsumenter eller bygger på trovärdighet.

Konsekvensanalysen föreslår därför ett förbud mot omotiverade, generiska och vaga miljöpåståenden. Vidare föreslås att granskningsbara kriterier införs för miljöpåståenden och hållbarhetskrav för att säkerställa transparens och trovärdighet mot konsumenter för att underlätta för konsumentskyddsmyndigheter att upprätthålla kraven.

Den administrativa kostnaden på EU-budgeten för genomförande av förslaget beräknas uppgå till EUR 25 miljoner under nuvarande budgetperiod. Kostnaden hanteras inom budgetramen.

Affärsverksamheter står för kostnaden för att verifiera/ ett grönt påstående. Den beräknade kostnaden varierar därför stort beroende på vilken typ av miljöpåstående ett företag önskar att göra och för hur många produkter. Generella påståenden om en produkts totala miljöpåverkan innebär en mycket högre kostnad än ett påstående som fokuserar på en specifik miljöaspekt, som exempel en produkts vattenförbrukning. Företag kan därmed påverka sin kostnad genom att begränsa omfattningen och kalkylera den mot värdet av vad ett miljöpåstående skulle kunna generera.

Ingen ytterligare värdering av de positiva miljöeffekter som åtgärderna innebär har gjorts.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att analysera konsekvenser för svenska förhållanden.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ambitionen att harmonisera kraven på miljömärkning och motverka vilseledande miljöpåståenden. Direktivet behöver enligt regeringen utformas så att det säkerställer en hög klimat- och miljöambition. Det är viktigt för regeringen att reglerna innebär en väl avvägd balans mellan ett starkt konsumentskydd, ett effektivt miljöskydd och näringsidkarnas intressen.

Regeringen anser att det är viktigt att förslaget utformas för att stimulera aktörer till att ta fram hållbara produkter. Förslaget bör därför samtidigt som det minskar mängden otydliga och oseriösa miljöpåståenden säkerställa en rimlig administrativ börda. Vidare bör kostnader för att använda miljöpåståenden och miljömärkningar vara rimliga.

Regeringens ambition är en lagstiftning som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till en grön omställning och till att uppnå klimat- och miljömålen. Det är viktigt att förslaget ställer tydliga krav på miljöpåståenden, motverkar grönmålning och att näringsidkare använder tillförlitlig miljömärkning.

Regeringen anser att förslaget bör utformas för att stödja en välfungerande marknad där konkurrensvillkoren balanseras för miljömässigt hållbara produkter. Regeringen stödjer tydliga kriterier för miljöpåståenden och understryker vikten av att kriterierna baseras på vetenskap och är lätta att verifiera. Vidare anser regeringen att miljöpåståenden inte får omfatta produkter som är problematiska ur ett miljöperspektiv exempelvis genom att innehålla de skadligaste kemikalierna.

Regeringen anser att det är viktigt att förslaget ger utrymme för existerande offentligägd nationell och regional miljömärkning att bibehålla en viktig roll på marknaden.

Mot bakgrund av vår budgetrestriktiva hållning bör Sverige verka för att kostnaderna begränsas både på EU-budgeten och statsbudgeten. Om förslaget medför ökade kostnader för den nationella budgeten ska dessa finansieras genom omprioriteringar inom berörda anslag i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67).

Regeringen anser att de befogenheter kommissionen ges att anta delegerade och genomförandeakter ska utformas för att bli lämpliga, proportionerliga och fylla sitt syfte. Regeringen bedömer att det är viktigt att tillräckligt inflytande ges till medlemsstaterna. Regeringen anser att sanktionsbestämmelserna i förslaget bör utformas för att vara proportionerliga och

genomförbara i det svenska rättssystemet. Det är också viktigt att bestämmelserna om domstolsprövning får en utformning som går att förena med svensk straff- och processrättslig lagstiftning.

Regeringen anser att det är viktigt att denna lagstiftning, och lagstiftningsförslagen om ekodesign för hållbara produkter KOM/2022/142, konsumentmakt i den gröna omställningen KOM/2022/143, och rätten att få en vara reparerad KOM/2022/155, liksom annan EU-rättslig lagstiftning som reglerar kemikalier och marknadsföring, är samstämmiga och att det är tydligt hur dessa olika regelverk förhåller sig till varandra. Regeringen kommer under förhandlingens gång bevaka att förslagen inte kommer i konflikt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen anser att det är viktigt att förslaget medger tillräcklig tid för genomförande.

Regeringen anser att förslaget inte får leda till att regelverken på EU:s inre marknad fragmenteras. Det är därför viktigt att förslaget utformas så att medlemsstaternas tillsyn av efterlevnaden blir så enhetlig som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till direktiv har remitterats med svarsdatum TBC.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till direktiv grundas på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna på området för den inre marknaden och förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Kommissionen menar att gemensamma regler inom EU:s inre marknad är nödvändigt för att tillförsäkra lika villkor för näringsidkare. Kommissionen anser att åtgärder på EU-nivå är motiverade och nödvändiga, eftersom en harmoniserad och välfungerande inre marknad med avseende på miljöpåståenden skulle öka ”skyddet” för miljön och skapa lika villkor för företag som är verksamma i EU. Ytterligare samordning inom EU ger kostnadsbesparingar för såväl medlemsstaterna som de privata aktörer som berörs, liksom stärker inflytandet på relaterade globala processer, inklusive globala värdekedjor.

Kommissionen menar att de föreslagna åtgärderna inte går längre än vad som är nödvändigt för att möjliggöra för konsumenter att göra informerade val och främja hållbar konsumtion, baserat på tillförlitlig och verifierad information. Förslaget kräver ingen specifik metod för att underbygga eventuella miljöpåståenden utan inför allmänna krav som ska generera tillförlitlig information till konsumenterna. Förslaget fastställer enhetliga kriterier för att hjälpa behöriga myndigheter att bedöma miljöpåståenden, vilket ger en hög grad av rättssäkerhet och underlättar genomförandet. Det finns endast ett begränsat antal enhetliga krav för att säkerställa trovärdigheten av miljömärkningar gentemot användarna. Dessa krav medför inte några oproportionerliga kostnader för berörda aktörer. Samtidigt kommer sådana krav att säkerställa en hög grad av rättssäkerhet för företagen. Enhetliga krav kommer också underlätta tillsynsåtgärder samtidigt som de ger ett bättre konsumentskydd.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023. Förslaget presenterades i rådsarbetsgruppen för miljö den 3 april 2023. Fortsatt behandling av förslaget pågår under 2023. Tidsplanen inom Europaparlamentet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Grönmålning innebär att ett miljöpåstående är vilseledande eller missvisande.