

Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.ke.remissor@regeringskansliet.se

Konsumentverkets remissyttrande avseende Europeiska kommissionens förslag till direktiv om verifiering och kommunikation av uttryckliga miljöpåståenden

Sammanfattning

Konsumentverket stödjer kommissionens ansats om att minska grönmålning och ge konsumenter bättre förutsättningar att bidra till den gröna omställningen. Myndigheten tillstyrker dock inte förslaget såsom det är utformat eftersom det finns betydande oklarheter kring förslaget tillämpningsområde samt hur det förhåller sig till det befintliga marknadsrättsliga regelverket. Beroende på hur oklarheterna tolkas är Konsumentverkets bedömning att det finns en risk för att förslaget får motsatt effekt genom att lägre krav ställs för användning av miljöpåståenden i marknadsföring, samtidigt som den administrativa bördan riskerar att avskräcka företag från att använda miljöpåståenden i marknadsföring (s.k. greenhushing). Konsumentverket vill särskilt belysa följande fem aspekter av förslaget:

1. Det är oklart hur förslaget påverkar tillämpningen av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder. Konsumentverket ser en risk för ökad grönmålning om direktivet inte kan tillämpas parallellt med förslaget.
2. Definitionen av "uttryckliga miljöpåståenden" enligt artikel 2.2 är oklar. Konsumentverket anser att den bör begränsas till uttryckliga preciserade påståenden som exempelvis "60 % återvunnet material".
3. Ex-anteverifieringen enligt artikel 10.1 kommer inte att utgöra en garanti för att påståendet inte vilseleder konsumenter eftersom det endast är påståendets ordalydelse som kommer att prövas. Påståenden kan lätt förstärkas och ändras i en marknadsföringskontext. Om vaga påståenden såsom "grön" och "klimatneutral" omfattas av förslaget riskerar det att öka grönmålning om påståendena kan styrkas enligt

förslaget trots att dessa påståenden anses vara vilseledande enligt det marknadsrättsliga regelverket.

4. Kriterierna för att styrka ett miljöpåstående enligt artikel 3 lämnar ett stort tolkningsutrymme för de ackrediterade organen. Det tolkningsutrymmet kan resultera i att akten inte bidrar till en mer enhetlig prövning av miljöpåståenden. För vaga påståenden är tolkningsutrymmet än större eftersom innebörden av påståendet först måste fastställas.
5. Informationen som föreskrivs enligt artikel 5 bedöms generellt inte göra det lättare för konsumenten att fatta välgrundade affärsbeslut eftersom sådan information oftast är omfattande och komplex. Det är dessutom sällan som konsumenter klickar sig vidare eller skannar QR-koder för mer information, särskilt för varor som köps på vardaglig basis.

Konsumentverkets detaljerade synpunkter per artikel återfinns nedan.

Definitionen av ”uttryckliga miljöpåståenden” (artikel 2.2)

Konsumentverket anser att förslagets tillämpningsområde är oklart, vilket främst grundar sig i definitionen av uttryckliga miljöpåståenden enligt artikel 2.2 i förslaget. Detta gör det svårt att fullt ut förstå hur akten kommer att slå i praktiken. Den breda definitionen innebär att även vaga miljöpåståenden som exempelvis ”grön”, ”miljövänlig” och ”klimatneutral” kan omfattas av förslagets bestämmelser. Denna tolkning stärks av skrivningarna i bland annat skäl 21 där flera vaga påståenden om klimatneutralitet tas upp som exempel på påståenden som omfattas av förslaget. Vaga påståenden utgör som utgångspunkt vilseledande miljöpåståenden enligt direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder (nedan UCPD) och merparten av dessa påståenden förväntas förbjudas enligt förslaget om mer konsumentmakt i den gröna omställningen¹. Konsumentverket ställer sig därför frågande till varför vaga påståenden ska omfattas av förslaget om uttryckliga miljöpåståenden och därmed vara föremål för ex-anteverifieringen enligt artikel 10.1. Myndigheten bedömer att det är bättre att begränsa tillämpningsområdet till uttryckliga preciserade påståenden, exempelvis ”innehåller 60% återvunnet material”, som inte omfattas av kommande förbud och som är förhållandevis lättare att verifiera i enlighet med den process som föreslås i artikel 10.1.

Om tillämpningsområdet blir större än dessa uttryckliga preciserade miljöpåståenden ökar risken för divergerade bedömningar och att vaga påståenden tillåts trots att de är otillåtna enligt UCPD. Det kan inte uteslutas att påståenden som exempelvis ”hållbar” eller ”klimatneutral” definieras i en standard vilket skulle kunna innebära att påståendet bedöms styrkt enligt förslaget. Det råder därtill en betydande oklarhet hur vaga påståenden med erkänd utmärkt miljöprestanda, enligt förslaget om att stärka konsumenters makt i den gröna omställningen, ska hanteras enligt artikel 10.1 i förslaget.

¹ COM (2022) 143 final

Miljömärkningar kan enligt förslaget anses utgöra uttryckliga miljöpåståenden och därmed vara föremål för ex-anteverifieringen enligt artikel 10.1. Dock verkar miljömärkningar, enligt artikel 2.1 och 2.2, inte begränsas till påståenden i textformat, utan det verkar även kunna handla om symboler eller bilder. Konsumentverket befarar att sådana vaga påståenden skulle innebära att det finns en risk att ackrediterade organ gör olika bedömningar om vad symbolen kommunicerar för miljömässiga fördelar, och därmed vad som ska styrkas. Konsumentverket anser att vaga påståenden, inklusive symboler och bilder i miljömärkningar, bör undantas från definitionen och istället bedömas utifrån det befintliga regelverket. Det skulle innebära att miljömärkningar endast omfattas av definitionen och följaktligen artiklarna 3–7 och 10 om de innehåller uttryckliga preciserade miljöpåståenden. En sådan ordning skulle innebära att artikel 7.1 behöver förtydligas genom att enbart hänvisa till miljömärkningar som innehåller uttryckliga preciserade miljöpåståenden. Miljömärkningssystem skulle fortsatt vara föremål för artiklarna 7–8 och 10. Det är emellertid viktigt att alla miljömärkningar som tillåts enligt akten har högt ställda kriterier för att miljömärkningen i sig inte ska vilseleda konsumenterna.

Krav för att styrka uttryckliga miljöpåståenden (artikel 3)

Dagens regelverk för miljöpåståenden, UCPD, som genomförts i svensk rätt genom främst marknadsföringslagen (2008:486), fångar upp många av de krav som föreslås genom artikel 3 i förslaget. Framför allt att miljöpåståenden måste kunna styrkas genom tillförlitliga, oberoende, kontrollerbara och allmänt vedertagna bevis som beaktar uppdaterade vetenskapliga rön och metoder.² Det finns dessutom krav på att miljöpåståenden inte får vilseleda konsumenterna om produkters miljömässiga egenskaper. Konsumentverket bedömer att kriterierna enligt artikel 3, i mångt och mycket, är generella och det är oklart vad begrepp som exempelvis ”erkända vetenskapliga belägg” och ”relevanta internationella standarder” (art. 3.1.b) innebär. Det senare begreppet riskerar att öppna upp för verifiering av påståenden utifrån standarder med lägre ställda krav, vilket skulle kunna innebära en försämring i förhållande till gällande regelverk. Precis som under dagens regelverk finns det därmed ett stort bedömningsmoment för det organ som ska avgöra huruvida ett miljöpåstående är styrkt eller inte, vilket borde innebära en risk att även ackrediterade organ gör olika bedömningar. På grund av det stora bedömningsmomentet är Konsumentverket inte övertygade om att ackreditering kommer att bidra till mer enhetliga bedömningar av miljöpåståenden, eftersom ackrediterade organ normalt sett arbetar utifrån betydligt tydligare kriterier genom standarder.

² Artikel 12 i direktiv 2005/29/EG tillsammans med kommissionens tillkännagivande om vägledning om tolkningen och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder (C/2021/9320), s. 81

Kommunikation av uttryckliga miljöpåståenden (artikel 5)

Den information som regleras i artikel 5, exempelvis 5.6, består ofta av långa och komplexa studier och beräkningar, och det är inte sannolikt att en genomsnittskonsumant tar till sig den informationen.

Informationsöverbelastning är ett stort problem för konsumenter, och lagstiftaren bör därför noga överväga vilken information som är relevant för konsumenter. Vidare kan myndigheten konstatera att konsumenter generellt inte klickar på länkar eller skannar QR-koder för mer information, särskilt inte för produkter som köps på vardaglig basis. Däremot kan informationen ligga till grund för exempelvis intresseorganisationers granskningar, vilket i ett andra steg kan komma konsumenter till nytta.

Konsumentverket vill även flagga för att viss information, exempelvis om klimatkompensation enligt artikel 5.6.f, kan anses utgöra väsentlig information enligt UCPD, och ska i så fall publiceras i direkt anslutning till påståendet för att inte anses vara vilseledande. Enligt svenskt praxis har ett miljöpåstående med väsentlig information angiven ett klick bort ansetts vilseledande.³ Samma princip har fastslagits i vägledningen till UCPD.⁴ Detta innebär att förslaget skulle kunna försvaga det befintliga regelverket eftersom tillsynsmyndigheter skulle få svårt att argumentera för att informationen måste finnas tillgänglig i direkt anslutning till påståendet. Konsumentverket önskar ett förtydligande skäl om att viss informationen i artikel 5.6, utifrån en bedömning från fall till fall, kan anses utgöra väsentlig information i enlighet med UCPD, och att informationen i dessa fall ska publiceras i direkt närhet till miljöpåståendet.

Konsumentverket vill även belysa att artikel 5 förväntas innebära en betydande arbetsbörda med ökade kostnader för den myndighet som ska utöva tillsyn över artikeln. Mot bakgrund av att tillsynsmyndigheten inte har gjort den initiala verifieringen av påståendet, verkar det som att myndigheten på nytt behöver pröva att den dokumentation som publicerats styrker påståendet för att exempelvis säkerställa att sammanfattningen enligt artikel 5.6.g är korrekt. Det finns även en risk för att tillsynsmyndigheten bedömer dokumentationen på annat sätt än det ackrediterade organet till följd av de generella formuleringarna av kraven i artikel 3.

Krav och begränsningar i att introducera nya miljömärkningssystem (artikel 7 och 8)

Konsumentverket är positivt till att kraven skärps för befintliga miljömärkningssystem i enlighet med artiklarna 7 och 8. Som framgår ovan anser Konsumentverket att artikel 7.1 bör begränsas till miljömärkningar som utgör uttryckliga preciserade påståenden, eftersom vaga påståenden som

³ Patent- och marknadsdomstolen PMT 697-20, Midsona, dom av den 18 januari 2021

⁴ Kommissionens tillkännagivande Vägledning om tolkningen och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, s.88

exempelvis symboler och bilder adresseras bättre inom ramen för befintligt regelverk. Konsumentverket är till största del positiv till begränsningen i att införa nya system. Miljömärkningar kan vara ett bra sätt att kommunicera miljömässig information till konsument, om konsumenten förstår innebörden av märkningen, och sedan kan titta efter den istället för att ta sig an långa texter med information. Konsumentverket har dock noterat att konsumenter möts av många olika miljörelaterade märkningar vilket gör det mycket svårt för konsumenter att baserat på dessa märkningar fatta välgrundade affärsbeslut. Konsumenter har generellt inte kunskap om vad de olika märkningarna innebär och det finns betydande svårigheter att värdera och jämföra mellan olika märkningar. Dessa utmaningar ökar med antalet märkningar på marknaden. Därför kan det vara positivt att antalet miljömärkningssystem begränsas. Samtidigt riskerar förslaget att få negativa effekter för konsumenter ifall reglerna för miljömärkningar hämmar utvecklingen av nya miljömärkningar, eller kriterier för märkning av nya produkter inom ramen för befintliga märkningar, på ett sätt som innebär att de produkter som har bäst miljöegenskaper inte kan premieras genom att få miljömärkning. Det är därför viktigt att tolkningen av mervärde i artikel 8.4 och 8.5 inte blir alltför restriktiv.

Krav på att uppdatera och se över bevisning för att styrka miljöpåståenden (artikel 9)

Konsumentverket vill särskilt uppmärksamma att artikel 9, om att kontrollera verifieringen efter visst antal år, kan vara mycket betungande och förväntas innebära betydande kostnader för den ansvariga tillsynsmyndigheten. Artikeln kan innebära att tillsynsmyndigheten måste kontrollera om den bedömning som det ackrediterade organet har gjort innan påståendet började användas fortfarande gäller, eller om det finns ny forskning på området som på något sätt har gjort den tidigare bevisningen inaktuell.

Ex-anteverifieringen (artikel 10)

Ex-anteverifieringen ställer upp två olika procedurer; en för uttryckliga miljöpåståenden (artikel 10.1) och en för miljömärkningssystem (artikel 10.2).

Uttryckliga miljöpåståenden

Konsumentverket bedömer inte att ex-anteverifieringen kommer att utgöra en garanti för att godkända miljöpåståenden inte vilseleder konsumenter, eftersom näringsidkare endast är skyldiga att styrka påståendets ordalydelse. Det är enkelt att i marknadsföring förstärka eller ändra innebörden av ett påstående genom design såsom gröna färger, blad och annat som indikerar miljömässiga fördelar. Det kommer därför att krävas ytterligare en kontroll av tillsynsmyndigheter för att säkerställa att påståendet såsom det presenteras i marknadsföringen inte vilseleder konsumenter i strid med UCPD. Det finns ytterligare risk för grönmålning eftersom förslaget öppnar upp för verifiering av vaga påståenden som exempelvis "klimatneutral" och "hållbar", eftersom kraven i artiklarna är tämligen otydliga (se tidigare resonemang om exempelvis "relevanta internationella standarder"). Vaga påståenden anses normalt sett

vara vilseledande eftersom de kan tolkas på så många olika sätt av konsumenterna.

Konsumentverket välkomnar artikel 10.8 som förtydligar att ex-anteverifieringen inte ska påverka bedömningen enligt UCPD. Mot bakgrund av att ex-anteverifieringen inte utgör en garanti för att ett påstående inte är vilseledande är det av stor vikt att ett godkänt påstående även kan granskas utifrån UCPD. Enligt direktivet ska näringsidkare kunna styrka miljöpåståenden utifrån hur en genomsnittskonsument uppfattar påståendet, vilket innebär att näringsidkarens bevisbörda kan omfatta mer än påståendets ordalydelse. Det är dock oklart hur artikel 10.8 förhåller sig till att förslaget ska utgöra *lex specialis* i förhållande till UCPD vilket kan få stora konsekvenser för arbetet att motverka grönmålning, se utvecklat resonemang nedan.

Fördelen med ex-anteverifieringen är att den har potential att förhindra att påståenden som inte kan styrkas, både uttryckliga preciserade och vaga, används.

Miljömärkningar

Mot bakgrund av den föreslagna definitionen av uttryckliga miljöpåståenden enligt artikel 2.2 bedömer Konsumentverket att det är oklart hur miljömärkningar ska hanteras inom ramen för ex-anteverifieringen. Det står klart att miljömärkningssystem ska uppfylla kriterierna i artikel 8 genom verifieringen enligt artikel 10.2. Därtill kan enskilda märkningar behöva genomgå ex-anteverifieringen enligt artikel 10.1 i den mån märkningen utgör ett uttryckligt miljöpåstående, och en näringsidkare vill använda märkningen i sin kommunikation till konsumenterna. Det är för myndigheten inte klart om en och samma märkning kan komma att behöva prövas varje gång en näringsidkare vill använda märkningen i sin marknadsföring. Som framgår ovan anser Konsumentverket att vaga påståenden, inklusive miljömärkningar som innehåller symboler och bilder, bör undantas från definitionen i artikel 2.2, men om så inte blir fallet anser myndigheten att det måste förtydligas hur miljömärkningar ska hanteras gällande ex-anteverifieringen enligt artikel 10.1.

Förhållandet till direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder

Konsumentverket bedömer att det är oklart hur artikel 10.8 förhåller sig till att förslaget ska utgöra *lex specialis* i förhållande till UCPD (*lex generalis*). Konfliktbestämmelsen i nämnda direktiv reglerar endast att andra EU-rättsakter har företräde om det finns en konflikt mellan akterna. Det är idag oklart, men det finns en risk för att det anses vara en konflikt mellan regelverken om en tillsynsmyndighet förklarar ett påstående vilseledande enligt UCPD trots att det finns ett intyg om överensstämmelse som styrker påståendet. Om det anses vara en konflikt skulle det få konsekvensen att UCPD inte kan tillämpas, vilket innebär att företag endast har en skyldighet att styrka ordalydelsen av påståendet. Det finns även en risk för att vaga påståenden som är förbjudna enligt UCPD bedöms styrka enligt förslaget. Detta i sig innebär en försvagning av regelverket för att motverka grönmålning. Även om regelverken kan tillämpas parallellt kan det bli svårt för tillsynsmyndigheter att införa

domstol få gehör för att ett påstående är vilseledande om påståendet har ett intyg om överensstämmelse, vilket kan leda till att påståenden som enligt befintligt regelverk bedöms som vilseledande ändå får användas. Det kan även uppstå oklarheter för de företag som har fått sitt påstående styrkt, men sedan tvingas ändra marknadsföringen eftersom påståendet anses vara vilseledande enligt UCPD. Konsumentverket efterfrågar därför ett förtydligande om att artikel 10.8 innebär att tillsynsmyndigheter fortfarande kan komma att granska och besluta om att ett påstående är vilseledande utifrån det marknadsrättsliga regelverket, trots att påståendet har styrkts genom ex-anteverifieringen.

Konsekvenser för företag med effekt på konsumenter

Konsumentverket bedömer att ex-anteförfarandet kommer att öka företagets administration och kostnader för att använda miljöpåståenden och märkningar i kommunikation med konsumenter. Det finns en risk för att de föreslagna reglerna leder till att företag avstår från att kommunicera miljöpåståenden, s.k. greenhushing, och i förlängningen också till att företag minskar sina ambitioner på miljöområdet. Att företag inte kommunicerar miljömässiga aspekter av produkter kommer inte att göra det lättare för konsumenter att fatta miljömässigt välgrundade beslut. Vidare ser myndigheten en risk för att de ökade kostnaderna för företagen kan leda till högre priser för konsumenter. Konsumentverket vill understryka att pris är en drivande faktor i konsumenters val av miljömässigt bättre produkter. Ett högre pris kan därmed innebära att konsumenter väljer bort produkter som är bättre för miljön.

Utnämning av behöriga myndigheter (art. 13)

Konsumentverket välkomnar att myndigheter som ansvarar för tillsyn över UCPD nämns specifikt som potentiella behöriga myndigheter även för den föreslagna akten. Att utse dessa myndigheter till behöriga för denna akt kan bidra till en enhetlig tillämpning av hela regelverket för miljöpåståenden. Av samma anledning ställer sig myndigheten positiv till att akten läggs till i bilagan till förordning (EU) 2017/2394 om konsumentskyddsarbete enligt artikel 23.

Vidare välkomnar Konsumentverket möjligheten för medlemsstaterna att, enligt artikel 13.2, inte tillämpa artiklarna 14–17 i förslaget, och istället tillämpa artiklarna 11–13 i UCPD. Det är logiskt att använda samma befogenheter och sanktioner som för övriga miljöpåståenden, vilka idag regleras genom marknadsföringslagen (2008:486). Det kan dock noteras att det sannolikt finns betydande skillnader gällande sanktioner beroende på om medlemsstaten väljer att tillämpa artikel 13 i UCPD som är en generell sanktionsbestämmelse, och artikel 17 i förslaget som mer specifika och långtgående sanktioner.

Åtgärder för övervakning av efterlevnad (art. 15)

Konsumentverket kan konstatera att det är främmande för myndigheten, och säkerligen för flera andra nationella myndigheter, att publicera ”rapportuppgifter” från kontrollerna av regelefterlevnad i enlighet med artikel 15.1. Det skulle kunna innebära en administrativ börda i form av bland annat

sekretessbedömningar. Artikeln borde kunna begränsas till beslut som fattas av myndigheter inom ramen för dessa tillsynsärenden. Vidare förordar Konsumentverket att artikel 15.2 stryks eftersom det skulle innebära att tillsynsmyndigheter inte längre har möjlighet att prioritera vilka överträdelser som myndigheten ska ta sig an. Detsamma gäller artikel 15.3 som reglerar hur en tillsynsmyndighet ska bedriva ett tillsynsärende. Detta är frågor som normalt sätt regleras på nationell nivå, och för svensk del genom den förvaltningsrättsliga lagstiftningen.

Klagomålshantering (art. 16)

Konsumentverket bedömer att det är oklart huruvida ”motiverade klagomål” enligt artikel 16.1 skiljer sig från de anmälningar som normalt inkommer till tillsynsmyndigheter. Att det endast är vissa aktörer som ska få inkomma med ”motiverade klagomål” skulle kunna tolkas som att det rör sig om en annan form av anmälan, vilket i sig skulle innebära att tillsynsmyndigheter tvingas upprätta en särskild anmälningsfunktion/mekanism för att hantera dessa ”motiverade klagomål” enligt artikel 16. Konsumentverket bedömer inte att det är proportionerligt att inrätta en sådan funktion med tanke på aktens begränsade tillämpningsområde (frivilliga uttryckliga miljöpåståenden). Vidare är det oklart om artikel 16.3 innebär att tillsynsmyndigheter har en skyldighet att upprätta ett tillsynsärende för alla inkomna motiverade klagomål.

Konsumentverket avråder från en sådan inriktning. Det finns risk för att myndigheter tvingas att prioritera bort andra mer angelägna ärenden med exempelvis högre risk för konsumentskada.

Konsumentverket stödjer inte förslaget, enligt artikel 16.4, om att tillsynsmyndigheter ska ha en skyldighet att rapportera tillbaka till den person som anmält en överträdelse. Konsumentverket kan notera att det finns andra europeiska konsumentskyddsmyndigheter som innehar en liknande skyldighet vilket skapat en administrativ börda, där det ständigt arbetas med nya lösningar för att försöka tillgodose kravet genom olika tekniska medel. Med tanke på aktens begränsade tillämpningsområde bedöms det inte vara en proportionerlig åtgärd att introducera en sådan funktion endast för den här akten. Vidare kan Konsumentverket konstatera att det är främmande inom marknadsrättens område att ge talerätt till personer som anses ha ett legitimt intresse i enlighet med artikel 16.5 i förslaget.

Sanktioner (art. 17)

Konsumentverket kan konstatera att det föreslås mer långtgående sanktioner enligt artikel 17.3 än vad som gäller idag vid överträdelser som rör vilseledande miljöpåståenden. Sanktionerna är i vissa delar främmande, exempelvis artiklarna 17.3.b och c, i förhållande till vad som finns på det marknadsrättsliga området idag. Det kan även finnas praktiska utmaningar med sanktionerna, som att exempelvis säkerställa att ett företag inte deltar i offentliga upphandlingar. Konsumentverket välkomnar möjligheten att enligt artikel 13.2 istället tillämpa sanktionsbestämmelsen i UCPD, vilket skulle bidra till att sanktionerna för vilseledande miljöpåståenden blir mer enhetliga i Sverige.

Detta yttrande har beslutats av Joachim Allard, avdelningschef. I handläggningen har också Ida Nyström, processråd, Johan Jarelin, utredare och föredragande jurist och policyrådgivare Emy Gustavsson deltagit.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Emy Gustavsson
Föredragande