

Avdelningen för juridik och handelsfrågor
Anette Arveståhl
Direktnummer: 033-17 08 18
E-post: anette.arvestahl@swedac.se

Klimat och näringslivsdepartementet
kn.nm@regeringskansliet.se

Remissvar

Remiss av Kommissionens förslag till direktiv om styrkande och kommunikation om uttalade miljöpåståenden

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ska verka för en effektiv och välfungerande kvalitetsinfrastruktur i syfte att produkter och tjänster ska uppfylla krav på säkerhet och kvalitet. Swedac ska också verka för frihandel, fri rörlighet på EU:s inre marknad och ett starkt multilateralt handelssystem. Swedac ansvarar särskilt för bland annat ackreditering, reglerad mätteknik, ädelmetallkontroll och samordning av marknadskontroll.

Swedac har följande synpunkter på rubricerad remiss.

Swedac välkomnar kommissionens ambition att hjälpa konsumenter att kunna göra miljövänliga val samt öka möjligheten för aktörer med välgrundade påståenden och märkningar att kunna verka på marknaden under rättvis konkurrens. Myndigheten har dock ett flertal synpunkter på förslaget och har tveksamheter kring om föreslagna åtgärder i alla delar är väl övervägda. Effekter på den inre marknaden respektive på internationell handel synes heller inte i alla delar tillräckligt belysta.

Ackreditering

Förslaget innebär att miljöpåståenden och miljömärkningar ska bekräftas av ett ackrediterat organ. Ackreditering är ett internationellt system men särskilt reglerat inom EU genom med en gemensam lagstiftning, se förordning (EG) nr 765/2008¹. När EU-regler hänvisar till ackreditering innebär det att endast organ som är ackrediterade av ett ackrediteringsorgan i en medlemsstat kan utgöra bedömning av överensstämmelse, om inte annat framgår av internationella överenskommelser.

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

Syftet med ackreditering är att kunna säkerställa att till exempel certifiering, validering och verifiering görs med hög kvalitet och god säkerhet för liv, hälsa och miljö. Ackreditering intygar att ackrediterade organ har den tekniska kompetens och opartiskhet som krävs för att kontrollera produkters och tjänsters överensstämmelse med ställda krav utifrån tillämpliga nationella och internationella standarder.

Verifiering under ackreditering är ett sätt att säkerställa kvalitet och hög trovärdighet för olika typer av miljöpåståenden givet att vissa förutsättningar finns på plats och i delar synes dessa saknas i nuvarande förslag till direktiv. Genom förordning (EG) nr 765/2008² ska ackreditering ske på ett harmoniserat och enhetligt sätt i samtliga EU-medlemsstater. Rapporter och certifikat som utfärdats av det ackrediterade organet accepteras i alla medlemsstater. Det av medlemsstaten i varje EU-land utsedda nationella ackrediteringsorganet, i Sverige är detta Swedac, utvärderar kompetensen hos de ackrediterade företagen och garanterar att bedömningen av överensstämmelse är trovärdig och att certifikat, verifieringar och rapporter är tillförlitliga.

Påståenden

Ackrediterade bedömningar av överensstämmelse syftar till att säkerställa att produkter och tjänster överensstämmer med fastställda krav, standarder och andra tillämpliga specifikationer. Verifiering under ackreditering förutsätter att den som vill bli ackrediterad har ett program som beskriver hur verifieringen ska genomföras. Innan ackreditering för verifiering kan ske granskar ett ackrediteringsorgan ett nytt sådant program, eller ändringar i ett befintligt program, för att bland annat säkerställa att det ger förutsättningar för lika bedömning vid verifiering. Först när ackrediteringsorganet accepterat ett program kan ackreditering ske. Om det är ett program som ska användas för ackreditering i flera länder är det ett ackrediteringsorgan som utför granskningen, när programmet är accepterat kan det sedan användas utan ny granskning av övriga nationella ackrediteringsorgan i EU.

När det gäller miljöpåståenden som är preciserade och konkreta, som exempelvis "60 % återvunnet material", kan verifiering under ackreditering vara ett lämpligt sätt att säkerställa att ett sådant påstående överensstämmer med ställda krav. Om det handlar om andra typer av påståenden där tydliga och mätbara krav inte kan ställas upp är frågan vilket värde en sådan verifiering får. Verifiering av sådana påståenden kan medföra att den som utför verifieringen ska göra bedömningar av subjektiv natur, vilket inte innebär vare sig en rättssäker eller förutsägbar bedömning.

Bidrar verifiering av påståenden till syftet?

I vad mån den föreslagna regleringen i denna del förbättrar möjligheterna för konsumenter att göra miljövänliga val är därför tveksamt, särskilt ställt mot de kostnader som denna ordning är förenad med. Det finns även reglering som redan träffar denna typ av påståenden, direktivet om otillbörliga affärsmetoder, 2005/29/EG, vilket vi uppfattar att i Sverige ansvarig myndighet Konsumentverket anser är ändamålsenligt. Direktivet är även det föremål för revidering. Det är inte

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

tydligt för Swedac att den nu föreslagna regleringen, i vart fall i denna del, är motiverad. Det kan därför ifrågasättas om ännu en reglering ska genomföras med krav på näringslivet som inte tydligt och på ett proportionerligt sätt bidrar till det uppsatta målet.

Systemet med ackreditering innebär att man belägger det med administration och kostnader att göra miljöpåståenden eftersom ackreditering är en avgiftsfinansierad aktivitet som innebär att den som vill bli ackrediterad får betala kostnaden för detta. Denna kostnad kommer att få bäras av företag och konsumenter. Med anledning av de ökade kostnaderna finns det en risk att företag kommer att avstå från att göra miljöpåståenden, eftersom företagen, och i förlängningen konsumenterna, kommer att få bära ytterligare en kostnad. Det skulle i så fall motverka förslaget syften.

Märkningar

När det gäller krav på märkning används redan i dag ackreditering som ett sätt att kvalitetssäkra olika typer av märkningar. Som exempel kan nämnas Krav, Svensk Sigill och det s.k. EU-lövet. Swedac bedömer när det gäller märkning att den föreslagna ordningen för att använda sig av certifiering under ackreditering kan bidra till de uppsatta målen för förslaget. Konsumenter som väljer produkter som har erhållit märkningar efter ackrediterade bedömningar av överensstämmelse ska kunna vara säkra på att kraven som den aktuella ordningen för märkning ställer på den vara eller tjänst de köper är uppfyllda. Systemet för bedömning av överensstämmelse är uppbyggt så att allmänheten ska kunna lita på det och att företagets konkurrenskraft främjas. Konsumenternas förtroende på marknaden ökar när de vet att tillverkaren regelbundet utvärderas och kontrolleras av en oberoende och kompetent tredje part.

Varor från tredje land

Hänvisningen till förordning (EG) nr 765/2008 innebär att det enbart är verifiering av ett organ som är ackrediterat av ett nationellt ackrediteringsorgan i en medlemsstat i EU som godtas. Av förslaget artikel 8.4-5 framgår att internationella märkningar kan komma att tillåtas på den inre marknaden även efter ett ikraftträdande av förslaget direktiv. Av förslaget skäl 45 framgår följande vad gäller märkningar "För att inte skapa onödiga hinder för internationell handel och för att säkerställa en rättvis hantering med de offentliga system som inrättats i unionen bör de offentliga myndigheterna utanför unionen som inrättat nya märkningar ha tillåtelse att begära godkännande från kommissionen för att använda märkningen på unionsmarknaden. Godkännandet bör vara kopplat till krav på att systemet ska uppnå direktivets mål under förutsättning att det skapar mervärde sett till miljöambition, täckning av miljöpåverkan, produktgrupp eller sektorer, samt att direktivets samtliga krav uppfylls."

Motsvarande reglering och skrivning finns inte vad gäller miljöpåståenden som omfattas av förslaget. Det innebär att den näringsidkare som vill marknadsföra en vara på den inre marknaden med miljöpåståenden kommer att behöva få sitt påstående verifierat av ett organ som är ackrediterat av ett ackrediteringsorgan i en av medlemsstaterna. Vilka konsekvenser detta kan få för internationell handel

belyses inte i underlaget och det förefaller sannolikt att det kan föranleda reciproka krav på europeiska produkter som exporteras utanför den inre marknaden.

Harmoniserade krav

Ett syfte med den nu föreslagna regleringen är att ge konsumenterna möjlighet att fatta välinformerade inköpsbeslut och därigenom bidra till en mer hållbar konsumtion. Ackreditering ska enligt förslaget användas för detta. För att syftet ska uppnås behöver dock en lika tillämpning ske inom hela EU. Förslaget behöver tydliggöra vilka harmoniserade krav på den inre marknaden som ska ställas på de märkningar och påståenden som ska verifieras samt hur dessa krav ska tas fram. Till exempel anges i artikel 3.5 bland annat att hänsyn ska tas till "scientific or other available technical information, including relevant international standards". Detta är väldigt övergripande och inte tillräckligt tydligt. En otydlighet i såväl kravmassa som tillämpning kommer motverka syftet mer regleringen. Den otydligheten kan även leda till att påståenden bedöms olika beroende på vem som bedömer dem eftersom det lämnar ett alltför stort utrymme för tolkning och bedömning, något som inte heller är vare sig önskvärt eller rättssäkert. Först när kraven har tydliggjorts går det att göra en fullständig bedömning av om ackreditering är det mest effektiva sättet att uppnå de effekter som förslaget eftersträvar.

Ett sätt att säkerställa enhetlighet vid framtagande av kraven inom EU kan till exempel vara att man tar fram standarder i enlighet med förordning 1025/2012 om europeisk standardisering³. Syftet med den förordningen är att "fastställa bestämmelser för samarbetet mellan europeiska standardiseringsorganisationer, nationella standardiseringsorgan, medlemsstater och kommissionen, för fastställandet av europeiska standarder och europeiska standardiseringsprodukter för produkter och tjänster som stöder unionens lagstiftning och politik[...]".

Huvudsyftet med standardisering är att fastställa frivilliga tekniska specifikationer eller specifikationer med vilka befintliga eller framtida produkter, produktionsprocesser eller tjänster kan överensstamma. Det är enligt förordning 1025/2012 endast Europeiska standardiseringskommittén (CEN), Europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering (Cenelec) och Europeiska institutet för tele-kommunikationsstandarder (Etsi) som har mandat att ta fram standarder på kommissionens begäran. Inom andra områden finns en presumtion för att den som uppfyller krav i en harmoniserad standard uppfyller ställda krav. Detta skulle medföra en enhetligare hantering av hur verifiering av gröna påståenden och miljömärkningar kommer att genomföras på EUs inre marknad. En sådan ordning underlättar även för olika aktörer att identifiera vilka krav som gäller och hur man kan uppfylla dessa. Samtidigt ger det utrymme för utveckling för den som på annat sätt kan visa att man uppfyller kraven.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG.

Förslaget i förhållande till annan lagstiftning

Det remitterade förslaget är komplicerat och svårtolkat i vissa delar och det är svårt att utläsa hur det föreslagna direktivet förhåller sig till övrig lagstiftning. Det framgår till exempel att det föreslagna direktivet ska tillämpas parallellt med och komplettera förslaget till ändringar i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, vars syfte är att "bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen"⁴. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder är också under revidering varför det är svårt att göra en bedömning av hur dessa två regelverk ska läsas tillsammans och vad konsekvenserna av detta faktiskt blir.

Otydligheten kan belysas på följande sätt. Det som enligt förslaget ska verifieras är ett uttryckligt påstående. För att det ska kunna verifieras behöver det vara konkret till sin natur, det är oklart i förslaget hur konkret det behöver vara. Definitionen utgörs av en hänvisning till det ännu inte antagna förslaget om ändring av direktivet om otillbörliga affärsmetoder artikel 2 o)" miljöpåstående: meddelande eller företrädande som inte är obligatoriskt under unionslagstiftningen eller nationell lagstiftning, inbegripet företrädande genom text, bilder, grafik eller symboler i någon form, inbegripet märkning, varumärkesnamn, företagsnamn eller produktnamn, i samband med ett kommersiellt meddelande i vilket anges eller antyds att en produkt eller näringsidkare har positiv eller ingen miljöpåverkan eller är mindre skadlig för miljön än andra produkter eller näringsidkare, eller har förbättrat sin påverkan över tid."⁵

Detta påstående kommer sedan att användas i marknadsföringssammanhang. Hur ett sådant påstående då uppfattas i det sammanhanget, där det kombineras med andra element som exempelvis bilder, ljud osv, omfattas som vi uppfattar det inte av verifieringen. Det gör att den föreslagna verifieringen av ett uttryckligt påstående kan ge en falsk bild av vad som är korrekt och acceptabelt, till nackdel både för konsumenter och näringsliv. Vidare kan detta skapa en osäkerhet som kan leda till att man avstår från att göra korrekta påståenden, alltså sk green-hushing, vilket skulle motverka syftet med regleringen.

Ett annat exempel på oklarheter är hur förslaget förhåller sig till kraven på hållbarhetsrapportering, vilken enligt förslaget är undantaget från tillämpningen av detta direktiv. Enligt förslaget ska företag kunna kommunicera sin rapportering på olika sätt, se skäl 29 i förslaget. I de ändringar som nu håller på att genomföras av reglerna om hållbarhetsrapportering ska denna komma att granskas och verifieras av oberoende granskare. Men omfattar undantaget enbart hela rapporteringen eller kan man kommunicera delar av rapporteringen utan att behöva verifiera om informationen enligt nu föreslagna regler? Och var går i så fall gränsen, kan man ta

⁴ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

⁵ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiven 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information COM (2022) final 143

en enskild uppgift ur rapporteringen, som då är verifierad redan enligt reglerna om hållbarhetsrapportering, utan att den ska verifieras igen? Det bör noteras att i det förslag till genomförande av ändringar av hållbarhetsrapportering i Sverige är det inte verifiering under ackreditering som är föreslaget, alltså skulle ett behov av ny verifiering kräva att man vänder sig till en annan aktör än den som ursprungligen har verifierat informationen i hållbarhetsrapporten, se SOU 2023:35 Nya regler om hållbarhetsredovisning.

Även i förhållande till annan reglering är det lämpligt att anpassa reglerna så att man underlättar efterlevnad och minskar kostnaderna för detta. Det är exempelvis önskvärt att, med utgångspunkt från de digitala produktpass som föreslås införas genom den nya ekodesignförordningen, skapa enhetliga system eller databaser som innefattar verifierade miljömärkningar och påståenden. Vi saknar dock tydlighet kring om dessa digitala produktpass även kommer att innehålla information om miljömärkningarna och påståenden.

Rätt att överklaga

Som Swedac uppfattar förslaget säkerställer artikel 16 rätten att klaga på en näringsidkare som inte uppfyller kraven i direktivet. Däremot behandlar förslaget inte rätten för den näringsidkare som vill få ett påstående verifierat eller få använda en märkning att klaga på kontrollörens eventuella negativa beslut. Det bör vara en självklarhet att man kan klaga på dessa organs beslut till förslagsvis i första hand tillsynsmyndighet och i förlängningen till domstol. Systemet med ackreditering kan inte ersätta en sådan rätt då ett ackrediteringsorgan inte har, eller kan få, i uppgift att överpröva ett ackrediterat organs beslut i ett enskilt ärende.

Implementering

Implementeringstiden i förslaget är 24 månader. Med tanke på behovet av att säkerställa att det finns underlag och metoder för att på ett trovärdigt sätt göra den typ av bedömningar som föreslås, säkerställa att det finns organ ackrediterade för att utföra verifieringar och faktiskt hinna genomföra dessa är denna tid i kortaste laget, den kan i vart fall inte sättas kortare. Risken finns annars att miljöpåståenden som i och för sig är korrekta blir otillåtna i avsaknad på verifiering. Det skulle knappast bidra till syftet med den föreslagna regleringen eller till konsumenternas förtroende för denna typ av påståenden.

Övriga synpunkter på förslaget

Swedac har en invändning mot den svenska översättning av förslaget. I avsnitt 2.3 andra st återfinns markerat följande mening: **”Detta kommer att hjälpa dem att bedöma huruvida ett miljöpåstående är sant och tillhandahålla en hög grad av rättssäkerhet och underlätta verkställande”**. I den engelska originaltexten lyder meningen **“This will help them assess the fairness of any environmental claim, providing a high degree of legal certainty and facilitating enforcement activities”**. Det är olyckligt och missvisande att i den svenska versionen använda ordet ”sant”. Utöver att det synes språkligt fel ger det även en felaktig bild av vad en sådan ordning som den föreslagna innebär. En bedömning av överensstämmelse innebär

en prövning av om de krav som ställs upp är uppfyllda eller inte. Det innebär inte nödvändigtvis detsamma som att ett påstående är sant.

Avslutningsvis vill vi påpeka att förslaget gör en felaktig hänvisning till förordning EG 765/2008. I förslaget anges Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) No 339/93. Den korrekta hänvisningen ska vara Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and repealing Regulation (EEC) No 339/93.

Allmän avslutande kommentar

Den teknologiutveckling som nu pågår i högt tempo, främst inom blockkedjeteknik och artificiell intelligens, gör det viktigt att lagstiftningsmässigt behålla en öppenhet för att spårbarhet och bedömning av överensstämmelse kan komma att möjliggöras på nya sätt som vi i dag inte helt känner till. Olika system provas redan på marknaden. Swedac ser det som en viktig uppgift att fortsatt följa denna utveckling och bedöma dess konsekvenser för den nuvarande kvalitetsinfrastrukturen, såväl inom ackreditering och metrologi som inom marknadskontroll.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Ulf Hammarström efter föredragning av juristen Josefine Larsson. Chefsjuristen Anette Arveståhl, avdelningschefen Stina Benderix och utredaren Magnus Pedersen har deltagit vid den slutliga handläggningen av ärendet.