

Remissyttrande

Datum
2022-06-03

Vårt Dnr
2022/426

Ert Dnr
M2022/00802

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter

Konsumentverket lämnar synpunkter på förslaget dels i form av generella synpunkter, dels i form av synpunkter på specifika delar i förslaget.

Generella synpunkter

Positivt med EU-gemensamma regler för hållbara produkter

Konsumentverket ser det som positivt om det föreslagna direktivet kan skapa en styrning i producentled mot mer miljömässigt hållbara produkter i det utbud som konsumenterna möter. Förslaget omfattar även krav på information till konsumenter, och det kan förstås vara till nytta för de konsumenter som vill väga in miljöaspekter i sina köpbeslut. Konsumentverket bedömer dock att det inte är realistiskt att konsumenter genom informerade val kommer att leda utvecklingen mot mer miljömässigt hållbara produkter, och det understryker behovet av kommissionens förslag att skapa styrning av utbudet.

Information till konsument

Konsumenter möts redan idag av stora mängder information som, i de flesta fall, handlar om att konsumenter ska kunna fatta bra och välgrundade affärsbeslut. Problemet är att mängden information gör att konsumenter får svårt att ta till sig informationen och identifiera vad som är väsentligt. Formuleringarna om att de föreslagna digitala produktpassen också ska vara en källa till information för konsumenter är ett exempel på där Konsumentverket ser en risk för informationsöverbelastning, åtminstone i själva köpsituationen.

Miljömärkningar kan precis som andra påståenden om produkter eller tjänsters miljömässiga effekter bedömas utifrån det marknadsrättsliga regelverket, och närmare bestämt direktiv 2005/29/EC om otillbörliga affärsmetoder. Konsumentverket har tillsynsansvar över miljöpåståenden i marknadsföring. Det har tagits fram flera andra EU-initiativ som tar sikte på

miljömässig information till konsument, t.ex. förslaget om att stärka konsumenters makt i den gröna omställningen (COM(2022) 143 final), initiativet om att styrka miljöpåståenden genom PEF-metoderna och initiativet om en rättslig ram för ett hållbart livsmedelssystem. Det är viktigt att effekterna av samtliga förslag tas i beaktande när nya initiativ om miljömässig information till konsument diskuteras. Det finns redan många miljömärkningar på marknaden och det är, många gånger, inte klart för konsumenter vad de egentligen innebär. Det är inte uteslutet att detta kan gälla även officiella märkningar. Konsumenter möts av stora mängder information vid köp av varor och tjänster, det talas till och med om ett *information overload*, vilket innebär att konsumenter får svårt att ta till sig och förstå informationen. Enligt Konsumentverket är det flera olika aspekter som måste beaktas vid utformandet av miljömässig information till konsument, både avseende innehåll och på vilket sätt informationen ges. Det är viktigt att identifiera vad som utgör väsentlig information från ett livscykelperspektiv för varje produktkategori, dvs. informera om de mest relevanta miljömässiga aspekterna. Därtill ska informationen presenteras på ett klart, begripligt och tydligt sätt, gärna med beaktande av beteendevetenskapliga insikter för att säkra att konsumenter både tar till sig informationen och förstår den.

Synpunkter på specifika kapitel och artiklar

Artikel 2 (55): Definition av "online marketplace"

Det kan konstateras att det finns flera olika definitioner av begreppet "online marketplace". Det finns en snarlik definition i direktiv 2019/2161 som kommer att införas i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder. Därtill har det under förhandlingarna av förslaget till förordning om en inre marknad för digitala tjänster (DSA) förekommit ytterligare en definition. Konsumentverket har inte tagit del av Europaparlamentets och rådets överenskomna version av DSA och kan därför inte jämföra den definitionen med övriga.

Artikel 5.5: Kriterier för krav på ekodesign

Punkterna a) om funktion och c) om kostnad (affordability) är förstås positiva från ett konsumentperspektiv, men frågan är om de riskerar att hämma möjligheterna att komma till rätta med de miljöproblem som direktivförslaget tar sikte på. I vissa fall kan en produkts funktion i hög grad bygga på att den är miljöskadlig, och i sådana fall bör det vara rimligt att man kan behöva tumma på funktionen för att uppnå minskad miljöpåverkan. Detsamma gäller produktens pris. Om en mer miljöanpassad lösning är mer kostsam bör det vara rimligt att det ska gå att ställa ekodesignkrav på en sådan lösning även om det blir dyrare för konsumenten.

Artikel 7: Informationskrav

Artikel 7.2.b.ii verkar handla om information som typiskt sett finns i en användarmanual, och det är tveksamt hur stor effekt den informationen har bortom de initiala stegen när konsumenten börjar använda produkten.

Enligt artikel 7.6 så är det kommissionen som genom delegerade akter antar informationskraven, och att det av informationskraven ska framgå var informationen ska presenteras. Om syftet är att konsumenten ska ta till sig viss information vid köptillfället så är (c), (e) och (f) i artikel 7.6 inte lämpliga alternativ. Det räcker sannolikt inte att endast reglera var informationen ska presenteras, utan det kan även behöva uppställas krav för hur informationen ska presenteras så att konsumenter tar till sig och förstår informationen, gärna med stöd av beteendevetenskapliga insikter. Det är även viktigt att regeringen beaktar de miljömässiga informationskrav som uppställs genom förslaget om att stärka konsumenters makt i den gröna omställningen (COM(2022) 143 final) samt i andra EU-rättsakter.

Kapitel III – Digitalt produktpass

Utifrån ett marknadskontrollperspektiv är Konsumentverket positiv till förslaget om ett digitalt produktpass. Liknande förslag finns med i revideringen av direktiv 2009/48/EG om leksakers säkerhet. Myndigheten är positiv till att det inte ska krävas fysisk tillgång till produkten för att kunna läsa av den unika koden. Det kan underlätta Konsumentverkets samarbete med Tullverket, eftersom det många gånger endast tillhandahålls bilder, och streck-/QR-koder kan läsas av även från bilder. Det är även bra att tullmyndigheterna ska kontrollera de digitala passen genom tulldeklarationerna. Den lösningen ser Konsumentverket gärna på fler områden. Det är däremot oklart vilka marknadskontrollmyndigheter som kommer att få tillgång till informationen i produktpassen. I och med att passen även förväntas innehålla information som är relevant för marknadskontroll på produktsäkerhetsområdet förordrar Konsumentverket att de marknadskontrollmyndigheter som kan vara behjälpliga av informationen bör få tillgång till den.

Konsumentverket bedömer dock inte att det digitala produktpasset lämpar sig som huvudsaklig informationskälla till konsument, däremot kan det vara bra för den konsument som söker mer ingående information om en viss produkt. Att passet skulle hjälpa konsumenter att göra mer informerade val, vilket uttrycks i skäl 26, bedöms inte som så sannolikt eftersom konsumenter sällan klickar sig vidare eller scannar QR-koder för mer information. Då ser Konsumentverket det som mer troligt att t.ex. miljöorganisationer gör undersökningar av information de kan få fram via produktpassen och sedan gör informationssatsningar gentemot konsumenter med sådan information. Det är av största vikt att återförsäljare och andra aktörer som har en skyldighet att tillhandahålla viss information vid köptillfället till konsument inte kan anses uppfylla de kraven genom en hänvisning till produktpasset.

Kapitel IV – Märkningar

När det gäller märkningar är det enligt Konsumentverket positivt att märkningarna enligt artikel 14.2. ska underlätta för konsumenter att enkelt jämföra olika produkters miljöprestanda. Överlag blir det viktigt att de delegerade akter som ska ställa krav på märkningens layout och hur den ska presenteras (artikel 14.1) beaktar beteendevetenskapliga insikter för att säkra att konsumenten tar till sig och förstår innebörden av märkningen.

Kravet i artikel 14.4 om tillgång till mer information via en databärare som länkar in till produktpasset är förstas en service till riktigt intresserade konsumenter, men Konsumentverket bedömer att detta knappast kan förväntas bli en funktion i märkningen som många konsumenter använder sig av. Då är det mer troligt, som nämndes ovan, att t.ex. miljöorganisationer gör undersökningar där de söker fram information den vägen, och kommunicerar sådana resultat på olika sätt.

Konsumentverket anser att artikel 15 om imiterande etiketter är oklar. Utifrån rubriken verkar det handla om märkningar som efterliknar andra märkningar vilka antagits baserat på artikel 4 och 14 i det aktuella förslaget, och att märkningen därför skulle vara förvirrande eller vilseledande. Dock är innebörden av meningen ”sannolikt kan vilseleda eller förvirra kunder med avseende på de etiketter som föreskrivs i artikel 14” inte helt tydlig. Dessutom så skulle en sådan märkning normalt falla inom ramen för direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, som främst implementerats genom marknadsföringslagen (2008:486) och under Konsumentverkets tillsyn, om nu inte artikeln utformas på ett sätt som gör den till *lex specialis*. Det finns såklart en nytta i att dessa produkter inte får placeras på marknaden, samtidigt kan det vara negativt om åtgärder mot vilseledande miljöpåståenden/märkningar splittras på flera olika regelverk. Konsumentverket bedömer inte att marknadsrättsliga bestämmelser bör introduceras i aktuellt regelverk.

Artikel 17: Ekodesignforumet

Konsumentverket ser positivt på att miljö- och konsumentorganisationer kan bidra med konsumenters perspektiv i det föreslagna forumet.

Artikel 20: Destruktion av osålda konsumentprodukter

Av artikel 20.1 framgår det att ekonomiska aktörer som kasserar osålda konsumentprodukter ska lämna ut information om detta på en webbplats som kan nås utan kostnad eller på annat sätt göra den tillgänglig för allmänheten. Om detta är tänkt att vara information som konsumenter ska kunna ta del av är frågan hur de då ska få kännedom om var den informationen kan hittas.

Det är dock knappast troligt att särskilt många konsumenter kommer att leta efter den här informationen, men däremot kan det vara intressant för exempelvis journalister samt miljö- och konsumentorganisationer att använda sig av sådan information.

Artikel 25: Skyldigheter för handlare och artikel 26: Skyldigheter relaterade till märkningar

Artikel 25.3b innebär att återförsäljare i visuella annonser eller i tekniskt reklammaterial ska hänvisa till informationen på etiketter som föreskrivs i enlighet med akten. Konsumentverket vill uppmärksamma regeringen på att om informationen på etiketterna anses vara *väsentlig information* för att konsumenten ska kunna fatta ett välgrundat affärsbeslut i enlighet med direktiv 2005/2009/EC om otillbörliga affärsmetoder, anses det generellt inte som tillräckligt att konsumenten hänvisas vidare till annan informationskälla eller annan del på webbplatsen för att ta del av den väsentliga informationen. Ur ett marknadsrättsligt perspektiv kan det bedömas vara ett vilseledande utelämnande av väsentlig information.

Genom artikel 25.3c introduceras marknadsrättsliga bestämmelser som syftar till att förhindra att konsumenter vilseleds om produktens egenskaper. Liknande bestämmelser finns redan i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder och marknadsföringslagen (2008:486) Konsumentverket bedömer inte att det är lämpligt att introducera överlappande marknadsrättsliga bestämmelser i aktuellt förslag. Det finns risk för att det skapar en osäkerhet i rättstillämpningen, bl.a. hur de olika akterna ska förhålla sig till varandra. Därtill kan formuleringen av bestämmelsen ifrågasättas eftersom den är väldigt begränsad om den syftar till att näringsidkaren inte ska vilseleda konsumenten genom andra märkningar/symboler, etc. Ovanstående synpunkt gäller även för artikel 26.4a och b.

Artikel 29: Skyldigheter för internetmarknadsplatser och sökmotorer

Konsumentverket är positiv till marknadskontrollmyndigheternas onlineverktyg enligt artikel 29. Myndigheten ser gärna liknande regler i annan produktlagstiftning.

Artikel 31: De ekonomiska aktörernas övervaknings- och rapporteringsskyldighet

I 31.1 och 31.2 regleras insamling av uppgifter från användandet av produkter, vilket baseras på artikel 4. Konsumentverket har svårt att bedöma vilka konsekvenser detta kan innebära för konsumenternas del, men vill uppmärksamma att det finns en potentiell integritetsproblematik här. I de fall produkter skickar information om konsumenters användande av produkterna är det är angeläget att konsumenter blir medvetna om att sådan uppgiftsinsamling sker.

Kapitel XI: Marknadskontroll

Konsumentverket kan konstatera att kommissionen genom bl.a. artikel 59 och 60 tillförskaffar sig visst mandat över medlemsstaternas marknadskontroll. Myndigheten kan inte ge stöd till artikel 59 om kravet på handlingsplaner eftersom det redan idag finns nationella strategier för marknadskontroll. Likaså är förslaget i artikel 60 om att kommissionen ska få sätta miniminivåer

för kontroller problematiskt. Det ger kommissionen möjlighet att utöva praktisk kontroll över medlemsstaternas omfattning av marknadskontrollen, som därmed har en inverkan på medlemsstaternas statsbudgetar. Det krav som generellt gäller idag är att kontroller ska ske i tillräcklig omfattning, vilket gör att kostnaderna för marknadskontrollen kan anpassas efter det faktiska behovet av kontroller och även balanseras mot andra former av proaktivt arbete. Risker är att en regel om minimikontroller i detta direktiv kan spridas till andra marknadskontrollområden som t.ex. produktsäkerhet.

Sammanfattning av förväntade konsekvenser för konsumenter

Konsumentverket bedömer att direktivförslagets huvudsakliga konsekvenser för konsumenter kommer att bli följande:

- Konsumenterna kommer att få tillgång till information om produkters miljöegenskaper, som kan användas av konsumenter i deras köpbeslut. Informationen kommer att bestå av märkningar (troligen liknande den befintliga energimärkningen), mer detaljerad information som aktivt behöver sökas fram via produktpass, samt information som typiskt hör hemma i användarmanualer eller liknande, t.ex. om hur konsumenten kan installera, använda, underhålla, reparera produkten för att minimera miljöpåverkan och maximera livslängden. Det är osäkert hur stor påverkan sådan information kommer att få på konsumenternas köpbeslut och på deras agerande när de väl köpt produkterna. Det kan fungera som en service till de konsumenter som ser användning av sådan information, men från ett samhällsperspektiv är det inte säkert att det skapar någon större förändring av köpbesluten i konsumentkollektivet som helhet.
- Konsumenterna kommer att få ett förändrat utbud av produkter, där de som idag har sämst miljöegenskaper kommer att försvinna ur utbudet.
- Konsumenterna kan komma att möta högre priser i det reglerade utbudet. De produkter som, sett utifrån dagens utbud, regleras bort och försvinner ur utbudet kan vara relativt synonymt med de billigaste produkterna. De produkter som blir kvar i utbudet kan också bli dyrare än innan regleringen p.g.a. merkostnader för företagen som uppstår av regleringen i sig (produktpass, ökad reparerbarhet m.m.).

Detta yttrande har beslutats av Cathrin Lundqvist, avdelningschef. I handläggningen har också Daniel Karfs, biträdande avdelningschef, Kristofer

Johannesson, enhetschef, Emy Gustavsson, internationell handläggare,
Katarina Jacobson, utredare och föredragande utredare Johan Jarelin deltagit.

.....
Cathrin Lundqvist
Beslutande

.....
Johan Jarelin
Föredragande