

RemissyttrandeDatum
2022-05-11Vårt Dnr
KOV2022/480
Ert Dnr
Fi2022/01195

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.sefi.ofa.ko@regeringskansliet.se

Remissyttrande avseende förslaget om mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information (COM(2022) 143 final)

Inledning

Konsumentverket tillstyrker delvis förslaget om mer konsumentmakt i den gröna omställningen. Myndigheten har dock identifierat ett antal bestämmelser som bedöms försvaga det befintliga regelverket för att motverka vilseledande miljöpåståenden. Det handlar exempelvis om att vaga påståenden verkar tillåtas så länge en s.k. erkänd utmärkt miljöprestanda kan styrkas. Under befintligt regelverk är vaga påståenden generellt vilseledande eftersom det inte är sannolikt att näringsidkaren kan styrka alla de olika betydelser som ett vagt påstående kan ge uttryck för. Därtill uppställer kommissionen en rad minimikrav i förslaget, exempelvis att märkningar endast får användas om de är certifierade av tredjepart. Konsumentverket välkomnar striktare regler kring användning av miljömärkningar men det bör förtydligas att företag utöver minimikrav även måste uppfylla resterande krav i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder för att säkerställa att märkningen inte vilseleder konsumenter om produktens miljömässiga egenskaper. Vidare bedömer Konsumentverket att det finns en betydande risk för att introduktionen av miljömässiga informationskrav i direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter leder till informationsöverbelastning för konsumenter. Konsumentverkets mer detaljerade synpunkter återfinns nedan.

Revidering av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder

Definitioner

Konsumentverket har noterat att kommissionen använder andra begrepp än vad som exempelvis används i vägledningen till direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder (UCPD) samt i praxis på området. Begreppet vaga påståenden har bytts ut till allmänna påståenden, och begreppet hållbar används ibland synonymt med miljö. Konsumentverket anser att det är problematiskt att kommissionen föreslår nya termer för väl etablerade begrepp eftersom det kan skapa en osäkerhet och dubbla måttstockar i det rättsliga arbetet. I övrigt bedömer Konsumentverket att det är problematiskt att kommissionen övergripande använder termen "sustainable" istället för "environmental". Enligt Konsumentverket utgör påståenden som innehåller begreppet "sustainable", eller "hållbar" på svenska, en specifik avgränsad form av miljöpåståenden.

Definitionen av "miljöpåstående" och "hållbarhetsmärkning"

Det kan noteras att definitionen "miljöpåstående" endast tar sikte på miljömässiga aspekter av en produkt eller tjänst, medan definitionen av "hållbarhetsmärkning" även kan omfatta sociala aspekter. Enligt Konsumentverket aktualiseras sociala aspekter främst vid användningen av påståenden inklusive märkningar om "hållbarhet", alltså en specifik form av miljöpåståenden och märkningar. Påståenden/märkningar om hållbarhet kan ta sikte på miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. Miljöpåståenden/miljömärkningar tar generellt sett sikte på endast miljömässiga aspekter av en produkt eller tjänst. Mot bakgrund av detta, samt syftet med de föreslagna ändringarna som framgår under punkt 1.1. i motiveringen till förslaget, förordar Konsumentverket att definitionen av "hållbarhetsmärkning" ändras till "miljömärkning" och att de specifika bestämmelserna om miljömärkningar begränsas till att endast omfatta miljömässiga aspekter. Övriga aspekter av hållbarhet kan bedömas utifrån direktivets allmänna bestämmelser om vilseledande handlingar och underlåtenhet. Detta ligger mer i linje med hur EU-regelverket och det internationella ICC-regelverket ser ut idag. Därtill bedömer Konsumentverket, som ovan nämnt, att användningen av nya begrepp som t.ex. "hållbarhetsmärkning" riskerar att negativt påverka rättstillämpningen. I dagsläget är det endast punkten 2.a som omfattar både miljömässiga och sociala aspekter. Konsumentverket anser att det är bra om de nya förbuden i bilaga I till UCPD är enhetliga, dvs. att de tar sikte på miljöpåståenden och miljömärkningar som rör produkters miljöprestanda.

Definitionen av "uttryckligt påstående" och "allmänt påstående"

Konsumentverket har svårt att fullt ut förstå dessa två begrepp. Det står klart att det i vart fall är problematiskt att miljömärkningar inte verkas omfattas av

definitionen ”allmänt påstående”. Konsumentverket bedömer att många miljömärkningar kan anses utgöra vaga påståenden under befintligt regelverk, och att dessa då måste specificeras för att inte vilseleda konsumenter. Konsekvensen av att miljömärkningar inte omfattas av definitionen är att ansvarig tillsynsmyndighet får svårt att kräva att företag specificerar vaga, oklara, märkningar som bygger på en tredjepartscertifiering. Det finns redan idag många tredjepartscertifierade märkningar och konsumenters kännedom och kunskap om flera av märkningarna är, enligt myndighetens bedömning, låg. Konsumentverket förordar därför en ändring av definitionen så att även tredjepartscertifierade märkningar kan anses utgöra allmänna påståenden.

Definitionen av certifieringssystem

Av skäl 7 framgår det att certifieringssystem bör uppfylla vissa minimikrav på transparens och tillförlitlighet. Konsumentverket utgår ifrån att dessa minimikrav är de som beskrivs i aktuell definition. Vidare bedömer Konsumentverket att kraven är lågt ställda och kan konstatera att det inte finns några krav på nivån av de kriterier som fastställs inom systemet. Risker är att definitionen av ”certifieringssystem” rättfärdigar användningen av märkningar som bygger på certifieringssystem med lågt ställda krav. Det blir viktigt att förtydliga att företag utöver att uppfylla minimikraven även måste beakta övriga artiklar i direktivet för att säkerställa att märkningen inte vilseleder konsumenten om produktens miljömässiga prestanda.

Definitionen av ”erkänd utmärkt miljöprestanda”

Se kommentar till punkt 4a om förbud av vissa allmänna påståenden.

Definitionen av ”hållbarhet”

Konsumentverket bedömer att termen ”hållbarhet” har två olika betydelser inom ramen för det föreslagna direktivet. De två engelska termer som översatts till ”hållbarhet” är ”sustainability” och ”durability”. Konsumentverket ifrågasätter huruvida det är lämpligt att översätta båda dessa termer till just ”hållbarhet”. I bedömningen av påståenden inklusive märkningar som tar sikte på miljömässig, social eller ekonomisk ”hållbarhet”, jämför de nya artiklarna 2.r och 2.t, så används normalt termen ”hållbarhet” (”sustainability”). Myndigheten ifrågasätter dock om begreppet ”hållbarhet” är en lämplig översättning av ”durability”, även om den definitionen är fastslagen i direktiv (EU) 2019/771. Det finns en risk för att de olika hållbarhetsbegreppen leder till en oklarhet i tillämpningen av direktivet.

Konsumentverket har i dagsläget inga kommentarer på definition (t) informationsverktyg, (w) programvaruuppdatering, (x) förbrukningsvara och (y) funktionalitet.

Förtydliganden av vilseledande handlingar och underlåtenhet (artikel 1.2)

Konsumentverket noterar att artikel 6.1.b förtydligas genom att lägga till att produkters utmärkande egenskaper även kan omfatta miljömässiga aspekter som t.ex. hållbarhet och reparerbarhet. Konsumentverket kan välkomna förtydligandet men kan konstatera att miljömässiga aspekter redan idag har ansetts vara en del av produktens utmärkande egenskaper.

Konsumentverket bedömer att det, under det befintliga regelverket, ställs höga krav på bevisningen vad gäller framtida effekter. Det finns dock risk för att företag i större utsträckning kan använda sig av framtida miljöpåståenden genom det förslagna tillägget i artikel 6.2.d tillsammans med skäl 4. Mot bakgrund av att det saknas högt satta kriterier för de oberoende övervakningssystemen finns det risk för att de nya bestämmelserna rättfärdigar vilseledande påståenden som förvisso omfattas av ett oberoende övervakningssystem, men som bedöms vara undermåligt. Konsumentverket kan konstatera att det finns system för klimatkompensation som sannolikt uppfyller kraven som oberoende övervakningssystem, men där företag som använt systemet ändå vilselett konsumenter. Återigen vill Konsumentverket belysa vikten av att företag förstår att det inte räcker att uppfylla minimikriteriet om att framtida påståenden ska vara kopplade till ett oberoende övervakningssystem utan att övriga krav i direktivet om att påståendet inte ska vara vilseledande också är tillämpliga.

Konsumentverket kan välkomna förtydligandet i den föreslagna artikel 6.2.e om påståenden som belyser fördelar som anses utgöra etablerad praxis på den relevanta marknaden.

Den nya artikel 7.7 fastställer vad som anses utgöra väsentlig information till konsument när en näringsidkare tillhandahåller en jämförelsetjänst. Konsumentverket kan konstatera att specifika regler om jämförelsetjänster och sökresultat har introducerats i flera olika EU-rättsakter, bl.a. direktiv (EU) 2019/2161 om modernisering av EU:s konsumentskyddsregler och, sannolikt, även den nyligen antagna förordningen om en inre marknads för digitala tjänster. Det är viktigt att beakta alla dessa krav för att säkerställa att den information som ges till konsument är relevant och att den inte skapar en informationsöverblastning för konsumenten.

Nya åtgärder i Bilaga I – ”svarta listan”

Förslaget innehåller flera nya åtgärder i den s.k. svarta listan över åtgärder som under alla omständigheter är otillbörliga. Konsumentverket bedömer generellt att flera av de nya förbuden, bl.a. de nya punkterna 23e, 23f och 23h, kräver omfattande utredningar för att kunna fastställa överträdelser. Detta till skillnad från många av de befintliga förbuden i den svarta listan som är förhållandevis enkla att tillämpa.

Nya punkten 2a - Hållbarhetsmärkningar

Konsumentverket är positivt till att den nya artikel 2a bl.a. förbjuder företagens egna miljömärkningar som många gånger kan anses vara vilseledande för konsumenter. Konsumentverket belyser vikten av att bestämmelserna i den svarta listan inte tolkas *e contrario*, och ser gärna ett förtydligande om att märkningar som inte träffas av förbudet i svarta listan fortfarande är föremål för övriga artiklar i direktivet, dvs. att dessa märkningar fortfarande kan anses vara vilseledande efter en bedömning från fall till fall.

Nya punkten 4a – Allmänna miljöpåståenden

Konsumentverket ställer sig starkt kritiskt till punkten om att förbjuda allmänna påståenden som inte kan styrka erkänd utmärkt miljöprestanda eftersom den riskerar att rättfärdiga användningen av vaga påståenden. Enligt det befintliga regelverket är vaga påståenden (allmänna påståenden), i princip, alltid vilseledande eftersom det inte är sannolikt att näringsidkaren kan styrka alla de olika betydelser som ett vagt påstående kan ge uttryck för.

Konsumentverket befarar att den föreslagna bestämmelsen läst tillsammans med skäl 10 och definitionen av ”erkänd utmärkt miljöprestanda” i nya artikel 2.u kan tolkas som att företag har rätt att använda vaga påståenden så länge en erkänd utmärkt miljöprestanda kan styrkas. Enligt Konsumentverket torde det stå klart att allmänna påståenden som inte träffas av förbudet i svarta listan fortfarande omfattas av övriga bestämmelser i direktivet, men ser betydande svårigheter för behörig tillsynsmyndighet att argumentera och få gehör för att ett påstående med *erkänd utmärkt miljöprestanda* ändå är vilseledande. Därtill verkar myndigheten enligt skäl 10 inte kunna kräva att det allmänna påståendet specificeras eftersom det står att vissa allmänna påståenden får användas, och i definitionen av ett allmänt påstående fastställs det att dessa påståenden inte är specificerade.

Definitionen av ”erkänd utmärkt miljöprestanda” hänvisar bl.a. till typ I-märkningar. Konsumentverket vill uppmärksamma regeringen på att det finns typ I-märkningar med förhållandevis lågt ställda krav i kriterierna. Föreslagna bestämmelser beträffande ”erkänd utmärkt miljöprestanda” riskerar därför att medföra grönmålning.

Av skäl 9 framgår det även att allmänna påståenden som inte är specificerade också är förbjudna. Därefter följer ett förtydligande om var påståendet ska specificeras, nämligen på samma medium, t.ex. ett onlinegränssnitt. Konsumentverket är starkt kritisk till texten eftersom den urvattnar den befintliga skyddsnivån som tydliggjorts genom ställningstaganden i vägledningen till direktivet om otillbörliga affärsmetoder om att specificering måste ske i direkt anslutning till påståendet, och likaså svensk praxis genom dom PMT 687–20 mot Midsona Sverige AB.

Sammanfattningsvis bedömer Konsumentverket att förbudet dels riskerar att försvaga regelverket genom att tillåta användning av vaga påståenden som idag, utifrån en bedömning från fall till fall, anses vara vilseledande, dels utgör ett avsteg från svensk praxis om var placeringen av en specificering ska vara. Konsumentverket förordar antingen att det befintliga regelverket för vaga påståenden ska fortsatt gälla alternativt att kommissionen skärper regelverket ytterligare genom att helt förbjuda alla vaga påståenden, oavsett om de specificeras.

Nya punkten 4b om att felaktigt göra påståenden om hela produkten

Konsumentverket välkomnar det nya förbudet. Myndigheten kan konstatera att allmänna påståenden som kan styrkas av en erkänd utmärkt miljöprestanda istället kan träffas av förbudet i punkten 4b eftersom allmänna påståenden generellt inte avgränsas till en specifik aspekt av produkten eller framställningen av produkten. Mot bakgrund av att myndigheten är mycket kritisk till att vaga påståenden ska få användas, så är det positivt att förbudet i punkten 4b verkar träffa många av de vaga påståenden som annars verkar få användas enligt förslaget.

Nya punkten 10a om att framställa rättsliga krav som utmärkande för näringsidkarens erbjudande

Konsumentverket välkomnar förbudet om att krav som enligt lag gäller för alla produkter inte får framställas som utmärkande för näringsidkarens erbjudande.

Nya punkterna 23d och 23e om att utelämna information om begränsningar i livslängd och negativa effekter av mjukvaruuppdateringar

Konsumentverket bedömer att effekten av dessa förbud sannolikt är begränsad. Det kommer vara mycket svårt för tillsynsmyndigheter att upptäcka överträdelser vilket kan ha en negativ påverkan på företagens regelefterlevnad. En del av svårigheten att identifiera överträdelser ligger i att kunna fastställa att det är en särskild funktion som använts för att förkorta produktens livslängd, till skillnad från situationer där material eller förfaranden med en allmänt låg kvalitet används med begränsad livslängd som resultat, se skäl 16 som föreskriver att dessa två situationer måste särskiljas.

Nya punkten 23f om att göra falska påståenden om en varas hållbarhet (livslängd) eller användningstid

Konsumentverket kan välkomna förbudet. Myndigheten önskar dock att betydelsen av begreppet "intensitet" i den här kontexten förtydligas.

Nya punkten 23g om att utelämna eller göra falska påståenden om reparerbarhet

Mot bakgrund av att förbudet blir ett informationskrav i praktiken behöver det bedömas tillsammans med övriga informationskrav som rör reparation i denna

akt och även förslaget till förordning om upprättandet av en ram för att fastställa krav på ekodesign för hållbara produkter (COM(2022) 142 final). Det är dessutom oklart vilka krav om reparerbarhet som avses med ”de lagstadgade kraven”.

Nya punkten 23h om förbrukningsvaror

Konsumentverket befarar att bestämmelsen kan vara svår att utöva tillsyn över om behörig myndighet måste bevisa att förbrukningsvaran kunde ha använts under en längre tid än när företaget/produkten uppmanat konsumenten att byta förbrukningsvara. I övrigt välkomnar myndigheten kommissionens ansats om att faktiskt förbjuda metoder som förkortar produkters livslängd, något som i övrigt saknas i förslaget.

Revidering av direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter

Konsumentverket anser att uppbyggnaden av de nya informationskraven är mycket komplex vilket kan försvåra rättstillämpningen och dessutom negativt påverka näringsidkarnas regelefterlevnad. Vidare vill Konsumentverket uppmärksamma regeringen på att konsumenter redan idag möts av stora mängder information, särskilt i den digitala miljön, vilket kan göra det svårt för konsumenten att identifiera vad som är väsentlig information för att kunna fatta ett välgrundat affärsbeslut. Det är därför av största vikt att miljömässig information som ges till konsument är relevant ur ett livscykelperspektiv och för varje produktkategori. Därtill förordar Konsumentverket att lagstiftaren beaktar beteendevetenskaplig forskning för att säkerställa att konsumenten tar till sig information och förstår den.

Konsumentverket ställer sig positiv till att konsumenter ska få information om tillverkares kommersiella garantier om hållbarhet, se tidigare kommentar avseende användningen av begreppet ”hållbar” som översättning till ”durability”. Det finns dock en överhängande risk för att det uppstår förvirring kring betydelsen av reklamationsrätten, eventuella frivilliga garantier som tillhandahålls av näringsidkaren och eventuella frivilliga garantier som tillhandahålls av tillverkaren. Konsumentverket förordar att informationen ovan ska ges på ett standardiserat sätt så att konsumenten lättare kan förstå innebörden av reklamationsrätten och kommersiella garantier.

Avseende den föreslagna artikeln 5.1.eb om energianvändande varor ifrågasätter Konsumentverket varför det för just dessa varor kan motiveras att konsumenter informeras om att tillverkaren *inte* tillhandahåller information om kommersiella garantier för hållbarhet. Det står även klart att ett sådant informationskrav skulle kräva betydligt mer utredande arbete under en tillsynsinsats än befintliga informationskrav i direktiv 2011/83/EU, eftersom det först måste fastställas huruvida tillverkaren tillhandahåller sådan information till återförsäljare eller ej.

Konsumentverket kan välkomna att varor märks med ett reparerbarhetsindex i enlighet med de föreslagna artikel 5.1.i. Myndigheten är däremot mindre positiv till den föreslagna artikeln 5.1.j eftersom information om bl.a. användar- och reparationshandböcker kan vara mer eller mindre relevant beroende på produkten. Konsumentverket anser att informationen bör anpassas efter produktkategorin för att säkra att den är relevant, och för att i slutändan inte utöka problemet med informationsöverbelastning.

Detta yttrande har beslutats av Daniel Karfs, biträdande avdelningschef. I handläggningen har också processråd Ida Nyström, jurist Emelie Neidre, jurist Adna Jetis, jurist Anna Gunnarsson, jurist Magnus Karpe, utredare Johan Jarelin, utredare Katarina Jacobson och föredragande internationella handläggare Emy Gustavsson deltagit.

.....
Daniel Karfs
Beslutande

.....
Emy Gustavsson
Föredragande