

U 25/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljöpåståenden

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 mars 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om styrkande och framförande av uttryckliga miljöpåståenden (direktivet om miljöpåståenden) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 juli 2023

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen

Miljöråd Taina Nikula

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM STYRKANDE OCH FRAMFÖRANDE AV UTTRYCKLIGA MILJÖPÅSTÅENDEN (DIREKTIVET OM MILJÖPÅSTÅENDEN)**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen antog den 22 mars 2023 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljöpåståenden (COM(2023) 166 final).

I den europeiska gröna given åtog sig kommissionen att säkerställa att konsumenter ges makt att göra mer välgrundade val. Konsumenternas val ses som ett sätt att främja den gröna omställningen och cirkulär ekonomi. Det är möjligt endast om konsumenterna får korrekt och transparent information om produkters miljöeffekter och litar på informationen. Enligt kommissionen är detta inte fallet för närvarande.

Enligt en inventering som kommissionen gjorde 2020 är 53 procent av miljöpåståendena på marknaden i EU vaga, ogrundade eller vilseledande. Ofta är det svårt att fastställa om ett miljöpåstående omfattar hela företaget eller en av dess produkter, hela produkten eller någon av dess komponenter, eller vilket skede av produktens livscykel det avser. Enligt kommissionens inventering är 40 procent av påståendena ogrundade. I intervjuer uppgav olika berörda parter att de betraktar grön målning som ett problem och konsumenternas förtroende för miljöpåståenden är överlag svagt.

Ett annat trovärdighetsproblem för konsumenterna är att det finns flera olika miljömärkningar. De borde vara ett slags kvalitetsmärkningar och visa att företaget eller produkten främjar miljöaspekter. Märkningen baserar sig ofta på någon slags certifiering eller verifiering, där en oberoende tredje part bestyrker att grunderna för märkningen är korrekta och övervakar att de efterlevs i praktiken. Kommissionen bedömer att det finns cirka 232 miljömärkningar i EU, och enligt kommissionens inventering är nästan hälften av dem behäftade med brister i fråga om transparens och kontroll. Konsumenterna ser inte heller skillnaden mellan certifieringssystem som verifierats av en tredje part och företags så kallade egencertifiering. Detta försvårar jämförelsen mellan miljömärkta produkter och konkurrens på lika villkor mellan företag.

Förslaget till direktiv om miljöpåståenden kompletterar kommissionens förslag från mars 2022 till ett direktiv som gäller konsumentskydd i den gröna omställningen (COM(2022) 143 final), vars syfte är bland annat att förbättra konsumenternas möjligheter att fatta beslut som grundar sig på mer tillförlitlig miljöinformation.

Utöver lagstiftningen som främjar konsumentskydd finns det EU-akter som uppmuntrar hållbara konsumentval genom att ställa krav på bedömning och mätning av miljöpåverkan. Ekodesigndirektivet (2009/125/EU) och förslaget till förordning som gäller ekodesign för hållbara produkter (COM(2022)132 final) ställer krav på produkters design och prestanda samt på produktinformationen. På EU-nivå har man dessutom utvecklat EU-miljömärket (EG/66/2010), miljörevisionsordningen Emas (EG/1221/2009) samt förordningar om den ekologiska jordbruksmärkningen (EU/2018/848) och energimärkningen (EU/2017/1369).

2 Förslagets syfte

Målet är att främja en jämlik konkurrens mellan företagen på den inre marknaden, särskilt i fråga om miljömässig hållbarhet hos de produkter som släpps ut på marknaden och i företagens verksamhet. Miljöpåståenden har blivit en konkurrensfaktor, men nationella lagar och bestämmelser om miljöpåståenden i olika länder belastar företag som bedriver gränsöverskridande handel och är tvungna att uppfylla olika krav i olika medlemsstater. Detta påverkar företagens förmåga att verka på och dra nytta av den inre marknaden.

En strävan med förslaget att skydda konsumenter och företag från grönmålning och på sätt göra det möjligt för konsumenter att delta i den gröna omställningen genom egna välgrundade val.

Målet är också att öka miljöskyddsnivån och påskynda omställningen till en ren och klimatneutral cirkulär ekonomi.

3 Förslagets innehåll

3.1 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget ska tillämpas på uttryckliga miljöpåståenden, som näringsidkare framför om produkter, tjänster eller sin egen verksamhet i konsumenthandeln. Förslaget ska inte tillämpas på handel mellan företag.

De viktigaste regleringsåtgärderna i förslaget är

- skyldighet att grunda miljöpåståenden och miljömärkningar på vetenskapliga bevis och så att produktens väsentliga miljöeffekter beaktas under hela dess livscykel;
- skyldighet att kommunicera miljöpåståenden så exakt och transparent som möjligt i samband med marknadsföring;
- minimikrav på system för miljömärkning;
- minimikrav på verifiering och certifiering av miljöpåståenden och miljömärkningar;
- krav på att utse en nationell behörig myndighet eller myndigheter som har omfattande befogenheter och skyldighet att rapportera offentligt varje år;
- rätt för konsumenter och organisationer att lämna in klagomål som gäller påståenden samt
- användning av vissa sanktioner (påföljdsavgifter, beslag, uteslutning från offentliga upphandlingsförfaranden) vid överträdelser.

Mikroföretag (färre än tio anställda och en årsomsättning på högst 2 miljoner euro) behöver inte uppfylla ovannämnda krav, såvida de inte önskar erhålla ett intyg om överensstämmelse för miljöpåståendet, vilket innebär att de måste uppfylla dessa krav.

3.1.1 Allmänna bestämmelser (artiklarna 1-2)

Direktivets tillämpningsområde omfattar frivilliga miljöpåståenden som gjorts av näringsidkare om produkter eller näringsidkare till kunder.

Utanför tillämpningsområdet ställs miljöpåståenden och miljömärkningar som regleras i EU:s gällande lagstiftning samt EU-miljömärket.

Artikel 2 i förslaget innehåller 19 definitioner, av vilka de viktigaste motsvarar definitionerna i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder. Med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som, med avseende på de affärsmetoder som omfattas av detta direktiv, handlar för ändamål som ligger inom ramen för dennes näringsverksamhet, affärsverksamhet, hantverk eller yrke samt den som handlar i näringsidkarens namn eller för dennes räkning. Med produkt avses alla typer av varor och tjänster, även fast egendom, digitala tjänster och digitalt innehåll samt rättigheter och skyldigheter. Med produktgrupp avses en uppsättning produkter som tjänar liknande ändamål. I förslaget definieras också separat miljöpåstående och uttryckligt miljöpåstående, som är i textform. I artikeln definieras också bland annat hållbarhetsmärkning och miljömärkning samt miljöprestanda, miljöaspekt och miljöpåverkan.

3.1.2 Styrkande av miljöpåståenden och deras användning i marknadsföring (artikel 3-6)

I förslaget förutsätts att företagen ska uppfylla vissa minimikriterier vid verifieringen av produkters och tjänsters miljöpåverkan (artikel 3).

Företagens miljöpåståenden om produkter och tjänster ska

- grunda sig på vetenskapliga bevis, förlita sig på allmänt erkända vetenskapliga belägg, använda korrekt information och beakta relevanta internationella standarder;
- beakta produktens hela livscykel samt central miljöpåverkan och centrala miljöaspekter;
- visa att det finns ett ”mervärde” – det räcker inte att produkten uppfyller lagstiftningens krav för produktgruppen eller sektorn i fråga;
- tillhandahålla information om huruvida produkten eller näringsidkaren som omfattas av påståendet ger en lägre miljöpåverkan, bättre miljöaspekter eller miljöprestanda än vad som är gängse praxis för den relevanta produktgruppen eller branschen;
- ange eventuella kompenserade växthusgasutsläpp separat från egna växthusgasutsläpp;
- identifiera om en minskad miljöpåverkan samt miljöaspekter eller miljöprestanda enligt påståendet innebär betydande skada sett till klimatförändringar, resursförbrukning och cirkularitet, hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, föroreningar, biologisk mångfald, djurskydd och ekosystem;
- inkludera primär information (information om företagets egen verksamhet eller leveranskedja) och när sådan inte är tillgänglig information om en genomsnittsprodukts miljöpåverkan.

Om man genom miljöpåståenden anger att en produkt eller näringsidkare har lägre miljöpåverkan eller bättre miljöprestanda än andra produkter eller näringsidkare (jämförande miljöpåståenden) ska tilläggskraven i artikel 4 uppfyllas. Jämförelse med en annan produkt förutsätter att uppgifterna är likvärdiga samt att de har skapats eller hanterats på ett likvärdigt sätt som uppgifterna för bedömningen av miljöpåverkan av de produkter eller näringsidkare som påståendet gäller. En ytterligare förutsättning för jämförelse är att inkluderingen av stadierna längs med värdekedjan är likvärdig, att den största miljöpåverkan beaktas samt att antaganden som används för jämförelsen fastställs på ett likvärdigt sätt för de produkter och näringsidkare som jämförs.

Medlemsstaterna ska säkerställa att näringsidkare kommunicerar endast miljöpåverkan, miljöegenskaper och miljöprestanda som är underbyggda i enlighet med artiklarna 3, 4 och 5 och som är betydande för den berörda produkten eller näringsidkaren.

Förslaget till artikel 5 förutsätter att medlemsstaterna säkerställer att näringsidkarna iakttar kraven i den här artikeln. Om en produkts användningsfas har betydande påverkan, ska kommunikationen inkludera anvisningar om hur produkten ska användas för att uppnå förväntad miljöpåverkan. Information om produkten eller näringsidkaren samt miljöpåståendet ska tillgängliggöras i fysisk form eller till exempel som en webblänk eller QR-kod.

I artikeln uppräknas den viktigaste informationen som kommunikationen åtminstone ska inkludera:

- Miljöaspekter, miljöpåverkan eller miljöprestanda som omfattas av påståendet;
- Relevanta unionsstandarder eller relevanta internationella standarder där så är lämpligt;
- De bakomliggande undersökningarna eller beräkningarna som används för att bedöma, mäta och övervaka miljöpåverkan, miljöaspekter eller miljöprestanda;
- En kortfattad förklaring av hur förbättringarna i påståendet kan uppnås;
- En handling som styrker påståendet och som innehåller kontaktinformation till kontrollören och som har upprättats av en kontrollör med sådan ackreditering som avses i artikel 10 i direktivet;
- För miljöpåståenden som utgår från kompensation av växthusgasutsläpp information om i vilken utsträckning som dessa förlitar sig på kompensation och om de gäller minskningar eller upptag;
- En sammanfattning av bedömningen som tillhandahålls på minst ett av de officiella språken i den medlemsstat där påståendet görs.

3.1.3 Krav på miljömärkningar och system för miljömärkning (artiklarna 7-8)

Medlemsstaterna ska säkerställa att miljömärkningar uppfyller kraven i artiklarna 3-6 och att de omfattas av verifiering i enlighet med artikel 10.

Endast system för miljömärkning som grundar sig på unionslagstiftning kan använda en aggregerad indikator för bedömning av en produkt eller en näringsidkare.

Med system för miljömärkning avses ett certifieringssystem som intygar att en produkt, en process eller en näringsidkare uppfyller kraven på en miljömärkning.

Enligt förslaget får medlemsstaternas myndigheter inte inrätta några nya nationella eller regionala system för miljömärkning efter att direktivet har genomförts i den nationella lagstiftningen. Nationella eller regionala system för miljömärkning som inrättats före detta datum kan emellertid fortsätta att användas för miljömärkning på unionsmarknaden, under förutsättning att de uppfyller kraven i detta direktiv.

System för miljömärkning som inrättats av privata aktörer godkänns endast om dessa system ger mervärde sett till deras miljöambition, stöttar små och medelstora företags gröna omställning för en viss produktgrupp eller en bransch och uppfyller kraven i detta direktiv.

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen när nya privata system för miljömärkning godkänns. Kommissionen ska offentliggöra en förteckning med officiellt erkända miljömärkningar som är tillåtna på unionsmarknaden.

3.1.4 Översyn av påståenden (artikel 9)

Medlemsstaterna ska säkerställa att information som används för att styrka miljöpåståenden granskas och uppdateras när omständigheterna förändras och senast fem år efter det datum när informationen tillhandahölls.

3.1.5 Verifiering (artiklarna 10-11)

Medlemsstaterna ska skapa principer för verifiering av miljöpåståenden och system för miljömärkning. Kraven på styrkande och certifiering gäller i enlighet med kommissionens rekommendation 2003/361/EG endast de mikroföretag som begär detta i enlighet med artikel 10.

Kontrollören ska vara ett organ för bedömning av överensstämmelse som är ackrediterat i enlighet med förordning 765/2008. I artikel 11 ställs krav på kontrollörens objektivitet, oberoende, yrkesskicklighet och system.

Kontrollören ska beakta miljöpåståendets eller miljömärkningens egenskaper och dess beståndsdelar. När verifieringen har slutförts ska kontrollören om så är lämpligt upprätta ett intyg om överensstämmelse som visar att miljöpåståendet eller miljömärkningen överensstämmer med kraven i direktivet.

Intyget om överensstämmelse ska godkännas av de behöriga myndigheterna som ansvarar för tillämpning och genomförande av direktivet. Medlemsstaterna ska meddela förteckningen över intyg om överensstämmelse via informationssystemet för den inre marknaden som inrättats genom förordning (EU) nr 1024/2012. Intyg om överensstämmelse ska inte föregripa bedömningen av miljöpåståendet från nationella myndigheter eller domstolar i enlighet med direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder.

Kommissionen ska anta genomförandeakter om intyg om överensstämmelse.

3.1.6 Små och medelstora företag (artikel 12)

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att hjälpa små och medelstora företag att tillämpa kraven i direktivet. Dessa åtgärder ska åtminstone inkludera riktlinjer och information samt i mån av möjlighet utbildning och finansieringsmöjligheter.

3.1.7 Behöriga myndigheter och deras befogenheter (artiklarna 13-15)

Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen och genomförandet av direktivet.

Den nationella myndighetens befogenheter omfattar rätt till information, möjlighet att på eget initiativ inleda utredningar samt vidta lämpliga och effektiva åtgärder. Regelbundna kontroller ska göras varje år och en offentlig rapport utarbetas över dem.

Om en behörig myndighet i medlemsstaten identifierar en överträdelse av en skyldighet enligt direktivet ska den genomföra en utvärdering. Om utvärderingen visar att ett miljöpåstående eller ett system för miljömärkning eller informationen om dem inte uppfyller kraven enligt direktivet, ska de behöriga myndigheterna begära att den som framfört påståendet vidtar lämpliga korrigerande åtgärder inom 30 dagar.

De behöriga myndigheterna har rätt att fastställa sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av direktivet i enlighet med artikel 17.

3.1.8 Klagomål och klagomålshantering (artikel 16)

Fysiska eller juridiska personer eller organisationer med berättigat intresse enligt unionslagstiftningen eller nationell lagstiftning ska ha rätt att lämna in motiverade klagomål till behöriga myndigheter. Myndigheten ska svara och informera den som rapporterade sitt klagomål om skälen till att myndigheten tillmötesgår eller avslår begäran om åtgärder som anges i klagomålet.

Medlemsstaterna ska säkerställa att en person eller organisation som lämnar in ett motiverat klagomål ska ha möjlighet att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla prövade i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ.

3.1.9 Sanktioner för överträdelser (artikel 17)

Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Vid fastställandet av typ av sanktioner och nivån på dessa vid överträdelser ska vederbörlig hänsyn tas till bland annat överträdelsens allvar, företagets finansiella ställning, de ekonomiska fördelar som det erhållit samt tidigare överträdelser.

Som sanktioner ska medlemsstaterna fastställa påföljdsavgift, förverkande av nyttan av affärsverksamheten samt tillfällig utestängning från offentliga upphandlingsförfaranden och bidrag.

3.1.10 Delegering av befogenheter till kommissionen

Artikel 18 i förslaget till direktiv föreskriver förutsättningar för utövande av delegeringen. Befogenheten att anta delegerade akter (i artiklarna 3.4 och 5.8) ges till kommissionen för en period på fem år från och med tidsfristen för det nationella genomförandet av direktivet. Kommissionen får anta delegerade akter, om den regelbundna kontrollen av miljöpåståenden (artikel 20)

visar på skillnader i tillämpningen av kraven och dessa skillnader innebär hinder för den inre marknadens funktion eller leder till en omfattande vilseledning av konsumenterna.

Delegerade akter kan enligt förslaget till artikel 3.4 gälla

- bedömning av miljöpåverkan som hänförs till miljöpåståenden, inklusive vilka aktiviteter, processer, material, utsläpp eller användning av en produkt som i stor utsträckning bidrar till eller som inte kan bidra till produkternas miljöpåverkan eller miljöprestanda;
- vilken typ av information som ligger till grund för den påstådda miljöpåverkan, är det fråga om primär eller sekundär information;
- regler för enskilda produktgrupper för styrkande av livscykelbaserad miljöpåverkan, samt
- kommunikation kring ovannämnda omständigheter ifall kommissionen har antagit delegerade akter om dem.

Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden på fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.

Europaparlamentet eller rådet får när som helst återkalla den delegering av befogenhet som avses i artiklarna 3.4 och 5.8. En rättsakt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den inom två månader.

För att säkerställa en enhetlig tillämpning i unionen ska kommissionen enligt artikel 8.8 anta genomförandeakter för att tillhandahålla detaljerade krav för att godkänna system för miljömärkning enligt kriterierna som anges i artikel 8.4 och 8.5. Genom genomförandeakter specificeras ytterligare format och innehåll i de styrkande handlingar som avses i artikel 8.6 samt tillhandahålls detaljerade regler kring förfarandet för godkännande som avses i artikel 8.4. Enligt artikel 10.9 om verifiering ska kommissionen anta genomförandeakter med avseende på formen på intyget om överensstämmelse och närmare bestämmelser om de tekniska tilldelningsmetoderna.

Artikel 19 i förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om kommittéförfarande. När kommissionen antar genomförandeakter iakttas granskningsförfarandet enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets kommittéförfarandeförordning (EU) nr 182/2011.

4 Förslagets rättsaktsform, rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen föreslår reglering i form av ett direktiv, eftersom syftet med förslaget är att säkerställa konsumentskyddet på det område som regleras genom direktiven samt att skapa regler för att motivera frivilliga miljöpåståenden.

Förslagets rättsliga grund är artikel 114 (den inre marknaden) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Direktivet kan antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar om saken med kvalificerad majoritet.

EU-domstolen har av hävd ansett att en rättsakt kan antas med stöd av artikel 114 i EUF-fördraget endast om det av den objektivt och faktiskt framgår att dess syfte är att förbättra förutsättningarna för den inre marknadens upprättande och funktion. Om detta villkor är uppfyllt ger artikel 114 FEUF unionslagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av nödvändiga tillnämnings- och harmoniseringsåtgärder. Åtgärder för att fullborda den inre marknaden även inbegripa miljöskydds mål.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslaget är ändamålsenligt när man beaktar den föreslagna regleringens huvudsakliga syfte och innehåll: genom direktivet skapas enhetliga regler för marknadsföring av varor och tjänster med hjälp av miljöskyddsrelaterade påståenden. Miljöskyddsrelaterade påståenden har växande betydelse för konsumenternas köpbeslut. I avsaknad av den föreslagna regleringen kan miljöpåståenden inom ramen för den gällande EU-lagstiftningen regleras på olika sätt i olika medlemsstater. Sålunda kan den föreslagna regleringen anses ha en direkt och tämligen betydande inverkan på enhetligare villkor för företag på den inre marknaden. Dessutom verkar det som om ingen annan bestämmelse i fördragen i sig kan utgöra den rättsliga grunden för förslaget.

Kommissionen anser att EU:s åtgärder är motiverade och nödvändiga, eftersom en enhetlig och välfungerande inre marknad för miljöpåståenden skulle förbättra miljöskyddet och skapa lika villkor för företag i EU. Förslaget lindrar också de svårigheter som nationella myndigheter stöter på vid genomförandet av direktivet om otillbörliga affärsmetoder, särskilt när det gäller att förhindra vilseledande miljöpåståenden.

Enligt kommissionens bedömning säkerställer särbehandlingen av mikroföretag att konsekvenserna är proportionella och förenliga med proportionalitetsprincipen. Kraven gäller företag som har sitt säte i EU och företag utanför EU utan diskriminering. Åtgärderna begränsar inte handeln mer än vad som är nödvändigt för att uppnå åtgärdernas miljömål.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör man dock sträva efter att säkerställa att de föreslagna regleringsåtgärdernas effektivitet står i rätt proportion till myndighetskostnaderna och den administrativa börda som orsakas företagen. Under dessa förutsättningar går förslaget inte längre än som är nödvändigt för att skapa en rättssäker och enhetlig inre marknad så att konsumenterna kan uppmuntras till hållbara val.

5 Förslagets konsekvenser

Kommissionens konsekvensbedömning fokuserar på EU-nivå.

Förslaget baserar sig på den konsekvensbedömning som publicerades tillsammans med kommissionens förslag till ett direktiv som gäller konsumentskydd i den gröna omställningen (COM (2022) 143 final).

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Direktivet i föreslagen form föranleder ändringar i den nationella lagstiftningen. Den reglering som ingår i direktivet ska i huvudsak genomföras på lagnivå. Genom lag bör det föreskrivas åtminstone om

- styrkande av miljöpåståenden och deras användning i marknadsföring;
- krav på miljömärkningar;

- verifiering av påståendena av en oberoende tredje part (verifiering);
- behöriga myndigheter och deras befogenheter;
- möjligheter för konsumenter att anföra klagomål och behandlingen av klagomål;
- sanktioner för överträdelser.

Den reglering som föreslås i direktivet passar inte som sådan in i någon gällande nationell lagstiftningshelhet på ett naturligt sätt. Direktivet innehåller bestämmelser om både konsumentskydd och miljöskydd. Direktivets slutliga innehåll avgör om det är ändamålsenligt att genomföra det nationellt genom en ny speciallag eller till exempel genom att ändra gällande författningar om konsumentskydd och miljöskydd.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionen är budgeten inom EU för genomförande av förslaget totalt cirka 25 miljoner euro fram till 2027 (inom ramen för den nuvarande fleråriga budgetramen). Budgeten omfattar mänskliga resurser och administrativa utgifter för att genomföra direktivet samt finansiering för att utveckla miljöavtryck och förvärva dataset. Offentliga dataset och utvecklandet av miljöavtryck stöder företag när de framför och verifierar miljöpåståenden. När kommissionen utvecklar offentliga dataset minskar kostnaderna för förvärv av information även i Finland. Dataseten stöder också genomförandet av annan EU-politik för miljömässig hållbarhet (såsom förslaget om förordningen om ekodesign för hållbara produkter) och hjälper konsumenter att göra rätt val.

Förslaget förväntas också säkerställa lika villkor för företag, men säkerställande av märkningarnas öppenhet och trovärdighet orsakar företagen tilläggskostnader. Denna kostnad kommer i stor utsträckning att bero på den typ av miljöpåstående som företaget frivilligt önskar att göra och hur många produkter som omfattas av det samt vilken slags livscykelbedömning som utnyttjas. Påståenden som rör en produkts miljöeffekt under livscykeln (t.ex. minskade växthusgasutsläpp under livscykeln och längs värdekedjan) kommer att kräva betydligt större investeringar än påståenden som fokuserar på en specifik miljöaspekt (t.ex. halt av återvunnet råmaterial i förpackningen).

Beroende på påståendets karaktär och komplexitet kan de relaterade kostnaderna för styrkande variera kraftigt. Kostnaderna för styrkande av ett enkelt påstående, till exempel om de material som används i produktionen, uppskattas till exempel till 500 euro. Om ett företag exempelvis beslutar att göra ett påstående om en av sina produkters miljöavtryck och väljer att utföra en studie med hjälp av metoden för produkters miljöavtryck skulle det enligt kommissionens uppskattning kosta cirka 8 000 euro. Kostnaderna för bedömning och styrkande av miljöpåverkan kan uppgå till 54 000 euro, om det valda påståendet avser själva organisationens avtryck och om det saknas sektorsspecifika regler.

Utanför den direkta tillämpningen av förslaget står mikroföretag och miljöpåståenden som framförs från företag till företag. I Finland är mikroföretagens andel av antalet företag cirka 93 procent och av mervärdet cirka 18 procent. Dessa siffror berättar emellertid inget om mikroföretagens andel av miljömarknadsföringen och i hur stora företag mest miljöpåståenden (och miljömarknadsföring) görs uttryckt i eurobelopp. Det finns inga kunskapskällor för en sådan uppskattning.

5.3 Administrativa konsekvenser

Förslaget medför tillsynskostnader för de behöriga myndigheterna, som ska bedöma om det företag som framför ett miljöpåstående har ett intyg om överensstämmelse som beviljats av en ackrediterad kontrollör. Flera intervjuade konsumentskyddsmyndigheter uppgav att detta kan leda till besparingar eftersom det behövs mindre resurser för att bedöma grönmärkning. Å andra sidan är det svårt att uppskatta kostnaderna, eftersom det inte råder säkerhet om antalet klagomål och behandlingstiden eller om den arbetsbörda som den årliga rapporteringen kräver.

Direktivförslaget innebär nya myndighetsuppgifter för att övervaka och rapportera påståenden samt behandla klagomål. Detta kan öka de administrativa kostnaderna eftersom det finns ett stort antal miljöpåståenden på marknaden. Medlemsstaterna bör också vidta lämpliga åtgärder för att hjälpa små och medelstora företag att uppfylla kraven i direktivet.

De organisationer som administrerar system för miljömärkning orsakar tilläggskostnader av bland annat ändringar som behövs i de interna processerna. Exempelvis om märkningssystemet inte grundar sig på en tredje parts certifiering av varje ansökan måste verksamhetsmodellen ändras. Dessutom orsakar myndigheterna sannolikt administrativa kostnader av utvecklingen och genomförandet av verifieringsprocesser för nya system för miljömärkning. Det är svårt att uppskatta kostnaderna, eftersom det inte råder säkerhet om antalet ansökningar.

I Finland är tillsynen redan nu inriktad på stora företag. Samtliga fall med anknytning till miljöpåståenden (eller miljömarknadsföring) som konsumentombudsmannen tog upp till behandling åren 2020-2022 och i januari-februari 2023 gällde stora kända företag.

5.4 Miljökonsekvenser

Enligt konsekvensbedömningen utsätts konsumenterna för vilseledande affärsmetoder när det gäller produkters hållbarhet. Konsumenterna möts av företags miljöpåståenden som är otydliga eller inte väl styrkta (grönmärkning) samt av hållbarhetsmärkningar som inte alltid är transparenta eller trovärdiga.

Kommissionen bedömde att förslaget gynnar konsumenterna genom att erbjuda dem tillförlitligare information så att de kan fatta bättre beslut och välja hållbarare produkter. Åtgärderna förväntas skydda konsumenterna bättre mot ohederliga affärsmetoder, såsom grönmärkning eller icke-transparenta frivilliga hållbarhetsmärkningar.

Införandet av minimikriterier för miljömärkningar gör märkningarna mer transparenta och trovärdiga samt förbättrar konsumenternas möjligheter att göra hållbara val. I fortsättningen tas nya märkningssystem inte längre i bruk i samma omfattning och en del av de nuvarande märkningarna kan försvinna från marknaden.

Förslaget till direktiv kan i bästa fall sprida hållbara produktionssätt till företag av olika storlek. Mikroföretag är ofta en del av större företags värdekedja, till exempel säljer de produkter som tillverkas av större företag (och om vilka det framförs påståenden som berörs av förslaget) eller så utför de (som underleverantör) en liten komponent av ett större företags produkt eller tjänst. Samma logik är antagligen tillämplig även på påståenden som framförs från företag till företag. Det köpande företaget har endast liten nytta av en produkt som marknadsförs som miljöeffektiv, om det inte kan visa på denna nytta i sin egen marknadsföring till sina konsumentkunder.

Å andra sidan är det osäkert hur företagen reagerar på regleringen och om de eventuellt börjar undvika motiverade miljöpåståenden. Och eventuellt också minska sina satsningar på att utveckla miljövänliga produkter.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förslaget överensstämmer med artikel 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken unionen ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. Förslaget kommer också att stärka rätten till en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet, i enlighet med artikel 37 i stadgan.

Förslaget till direktiv tillgodoser den grundläggande rättigheten som gäller miljön i 20 § i grundlagen (731/1999) och vars och ens rätt till en sund miljö, eftersom den föreslagna regleringen ger medborgarna en tillförlitligare metod att påverka tillståndet i miljön genom sina inköpsbeslut.

Förslaget ingriper också i yttrandefriheten genom att begränsa kommunikationen som används vid marknadsföring av produkter och genom att kräva förhandsgranskning av påståenden relaterade till miljön. Kommersiell kommunikation är inte kärnan i skyddet för yttrandefriheten, vilket innebär att mer långtgående begränsningar kan tillämpas på reklam och marknadsföring än vad som annars skulle vara möjligt (GrUU 46/2021 rd). Marknadsföringen kan begränsas för att skydda en annan grundläggande fri- och rättigheter eller av något annat vägande skäl (GrUU 3/2010 rd). Begränsningen av yttrandefriheten i samband med direktivförslaget kan motiveras för att förverkliga miljögrundläggande rättigheter. De yttrandefrihetsbegränsningar som gäller reklam och marknadsföring ska dock också uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna bl.a. när det gäller lagstiftningens godtagbarhet, exakthet och noggrann avgränsning samt proportionaliteten i det allmännas åtgärder.

I artikel 17 i direktivförslaget föreskrivs det om påföljder för överträdelser. I synnerhet konfiskation av inkomst av en transaktion (3b) och tidsbegränsat förbud mot att delta i offentlig upphandling (3c) som nämns i punkt 3 i artikeln är kännbara påföljder. Även om direktivet inte förutsätter straffrättsliga påföljder, utan det kan vara fråga om administrativa påföljder på vilka den straffrättsliga legalitetsprincipen inte direkt tillämpas, ska bestämmelserna också till denna del uppfylla de allmänna kraven på exakthet och proportionalitet.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om ”upphovsrätt, patent, mönsterrätt och varumärke, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens, konsumentskydd”. Landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet omfattar de frågor enligt 18 § 10 punkten som gäller ”natur- och miljövard, användning av naturen för rekreation, vattenhushållning”.

Direktivförslaget innehåller inga begränsningar eller skyldigheter som direkt gäller användning av miljön eller utsläpp, även om dess mål hänför sig till miljöskydd. Däremot reglerar direktivet marknadsföring av varor och tjänster till konsumenter. Direktivbestämmelsen gäller således konsumentskyddet och hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de andra medlemsländernas ståndpunkter

Behandlingen i rådets arbetsgrupp för miljön inleddes under Sveriges ordförandeperiod den 3 april 2023. På mötet presenterade kommissionen förslagets bakgrund och syften samt förslagets innehåll.

Europaparlamentets rapportör är Andrus Ansip (Gruppen Renew Europe, EE), vice ordförande för utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Kommissionens förslag presenterades i följande sektioner som lyder under kommittén för EU-ärenden: miljösektionen den 26 april, sektionen för konkurrenskraft den 10 maj, skogssektionen den 26 maj samt jordbruks- och livsmedelssektionen den 1 juni. Utkastet till U-skrivelse behandlades i sektionernas skriftliga förfarande den 20.–27 juni 2023.

Förslaget har dessutom presenterats under en verkstad för berörda parter den 22 maj och 6 juni 2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att syftena med förslaget till direktiv överlag är bra och kan understödjas. Direktivet skulle bringa klarhet och enhetlighet i kriterier, verifieringen och framförandet av miljöpåståenden samt förebygga vilseledande marknadsföring. Direktivet stödjer också målsättningen i Den europeiska gröna given samt i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin att avsevärt minska miljöavtrycket av de produkter som används i EU samt främja EU:s mål om klimatneutralitet före 2050.

Statsrådet betonar att vid den fortsatta beredningen av förslaget måste det säkerställas att förslaget är förenligt och i harmoni med annan unionslagstiftning, framför allt direktivet som gäller otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EY) som direktivet som gäller mer konsumentskydd i den gröna omställningen (COM/2022/143 final). Likaså måste det säkerställas att förslaget är förenligt med direktivet som gäller hållbarhetsinformation (2022/2464/EU).

Statsrådet anser det viktigt att kraven förenhetligas och genomförs harmoniserat på EU-nivå. Miljöpåståendenas jämförbarhet förutsätter att de baserar sig på enhetliga och högklassiga metoder för bedömning av klimat- och miljökonsekvenser. I och med genomförandet av direktivet är det nödvändigt att bedöma behovet av noggrannare anvisningar om metoden, så att olika sätt att genomföra direktivet mellan medlemsstaterna inte leder till en snedvridning av marknaden. Vid genomförandet är det dock skäl att undvika extra regleringsbörda. Miljöpåståendena bör ses över endast om omständigheterna har förändrats väsentligt.

Statsrådet anser att regleringens genomslag är en central fråga. Vid den fortsatta beredningen bör man noggrant bedöma hur ändamålsenliga de föreslagna metoderna är för att säkerställa de eftersträlvade åtgärderna.

Statsrådet anser det vara viktigt att vid den fortsatta beredningen av förslaget säkerställa att genomförandet av direktivet ger mervärde och att de nya myndighetsuppgifterna inte medför oproportionerliga kostnader.

Statsrådet anser att omfattningen, behovet och ändamålsenligheten av bestämmelserna om myndigheternas befogenheter och rättsmedel i direktivförslaget bör bedömas noggrant vid den fortsatta beredningen. De nationella myndigheterna bör behålla möjligheten att besluta om hur övervakningen och resurserna ska riktas.

De föreslagna påföljdernas nödvändighet och proportionalitet ska bedömas vid den fortsatta beredningen. Man bör förhålla sig reserverat till den förverkandepåföljd som ingår i förslaget, eftersom förverkandepåföljden i Finland inte är en administrativ utan en straffrättslig påföljd.

Statsrådet betonar att det är viktigt att ställa krav i enlighet med direktivförslaget på system för miljömärkning. Statsrådet förhåller sig avvaktande till att regionala och nationella miljömärkningar enligt standarden ISO14024 ska omfattas av direktivets tillämpningsområde medan EU-miljömärket har undantagits från direktivets tillämpningsområde. Nationella, officiella miljömärkningssystem enligt ISO 14024-standarderna bör lämnas utanför tillämpningsområdet på samma sätt som EU:s miljömärkningssystem.

Statsrådet finner det viktigt att det föreskrivs tillräckligt noggrant om användningen av miljöpåståenden. I synnerhet om påståenden som gäller användningen av klimatenheter (kompensationer) borde det föreskrivas så att inverkan på klimatet av enheternas användning framgår på ett förståeligt och transparent sätt.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till att kommissionen kan anta närmare akter om styrande av och kommunikation kring miljöpåståenden. Det är sannolikt att i fortsättningen visar den regelbundna utvärderingen att det finns behov av preciserande akter. Statsrådet anser det viktigt att berörda parter och industrin deltar i beredningen av kommissionens delegerade akter.

Statsrådet preciserar sina ståndpunkter till förslaget när förhandlingarna framskrider.