

U 37/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets konsumentskyddsdirektiv avseende den gröna omställningen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 30 mars 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2005/29/EG och 2011/83/EU (mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information, COM(2022) 143 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 19 maj 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsråd Sofia Aspelund

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
19.5.2022

EU/2022/0390

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS KONSUMENTSKYDDSDIREKTIV AVSEENDE DEN GRÖNA OMSTÄLLNINGEN

1 Bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 30 mars 2022 fram ett förslag till ett nytt konsumentskydds-direktiv från Europaparlamentet och rådet avseende den gröna omställningen (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) 143 final, nedan även "förslaget"). Genom förslaget ändras två befintliga konsumentskyddsdirektiv, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden (nedan "direktivet om otillbörliga affärsmetoder" eller "UCP-direktivet") och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter (nedan "direktivet om konsumenträttigheter").

Förslaget är ett av de initiativ som föreskrivs i strategin för konsumentpolitiken (COM(2020) 696 final) och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin (COM (2020) 98 final), och det utgör en del av den europeiska gröna given. Förslaget syftar särskilt till att bidra till en cirkulär, ren och grön ekonomi i EU genom att ge konsumenterna möjlighet att fatta informerade inköpsbeslut och därigenom bidra till en mer hållbar konsumtion. Genom förslaget vidtas även åtgärder mot otillbörliga affärsmetoder som vilseleder konsumenter och hindrar dem från att göra hållbara konsumtionsval. Vidare är målet att säkerställa en bättre och mer enhetlig tillämpning av EU:s konsumentlagstiftning.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Ändringar i direktivet om otillbörliga affärsmetoder

I artikel 1 i det föreslagna direktivet föreskrivs det om ändringar i UCP-direktivet.

Förslaget innehåller nya definitioner, som ska läggas till i artikel 2 i UCP-direktivet (artikel 1.1 i förslaget). Dessa är bland annat definitionerna av miljöpåstående, uttryckligt miljöpåstående, allmänt miljöpåstående, hållbarhetsmärkning, certifieringssystem, informationsverktyg för hållbarhet och erkänd utmärkt miljöprestanda.

I artikel 1.2 i förslaget till direktiv föreskrivs det om ändringar i artikel 6 om vilseledande affärsmetoder i UCP-direktivet. Enligt förslaget ska det i UCP-direktivet särskilt anges att oriktig eller vilseledande information även kan gälla exempelvis en produkts miljömässiga eller sociala konsekvenser, hållbarhet och reparerbarhet (artikel 6.1 b). Dessutom ska artikel 6.2 i UCP-direktivet, där det föreskrivs om vilseledande metoder, kompletteras på så sätt att en vilseledande handling även kan omfatta miljöpåståenden som hänför sig till framtida miljöprestanda utan tydliga, objektiva och kontrollerbara åtaganden och mål och utan ett självständigt kontrollsystem. En vilseledande handling kan även omfatta marknadsföring av fördelar för konsumenterna som anses utgöra etablerad praxis på den relevanta marknaden (artikel 6.2 d och e).

I artikel 7 om vilseledande underlåtenhet i UCP-direktivet ska en ny punkt 7 läggas till (artikel 1.3 i direktivförslaget). Punkten innehåller en bestämmelse om att när en näringsidkare tillhandahåller en tjänst som jämför produkter ska information om jämförelsemetoden, de produkter som jämförs och leverantörerna till dessa produkter samt de åtgärder som vidtagits för att hålla informationen uppdaterad anses vara väsentlig. Att inte tillhandahålla denna information utgör således vilseledande underlåtenhet.

Det föreslås att ytterligare tio affärsmetoder som under alla omständigheter ska anses otillbörliga ska läggas till i bilagan till UCP-direktivet (artikel 1.4 i direktivförslaget). Dessa är bland annat följande:

- Uppvisa en hållbarhetsmärkning som inte grundas på ett certifieringssystem eller som inte fastställts av offentliga myndigheter.
- Göra ett allmänt miljöpåstående utan att näringsidkaren kan styrka erkänd utmärkt miljöprestanda som är relevant för påståendet.
- Göra ett miljöpåstående om hela produkten när det egentligen endast hänför sig till vissa aspekter av produkten.
- Underlåta att informera konsumenten om att en programvaruuppdatering kan få negativa konsekvenser för användningen av varor med digitala delar eller vissa egenskaper hos dessa varor, även om programvaruuppdateringen förbättrar andra egenskapers funktion.
- Underlåta att informera konsumenten om att det finns en funktion hos varan som införts för att begränsa dess hållbarhet.
- Påstå att en vara har en viss hållbarhet i fråga om användningstid eller intensitet när så inte är fallet.
- Förmå konsumenten att byta ut förbrukningsvaror från en vara tidigare än vad som skulle vara nödvändigt av tekniska skäl.
- Underlåta att informera om att en vara är utformad så att dess funktionalitet begränsas vid användning av förbrukningsvaror, reservdelar eller tillbehör som inte tillhandahålls av den ursprungliga tillverkaren.

2.2 Ändringar i direktivet om konsumenträttigheter

I artikel 2 i förslaget till direktiv föreskrivs det om ändringar i direktivet om konsumenträttigheter. Artikel 2.1 innehåller definitioner som enligt förslaget ska läggas till i artikel 2 i direktivet om konsumenträttigheter. Dessa är bland annat definitionerna av energianvändande varor, reparerbarhetsindex och programvaruuppdatering.

Enligt förslaget ska sex nya punkter införas i artikel 5.1 i direktivet om konsumenträttigheter, i vilken det föreskrivs om information som ska ges innan ett avtal ingås i andra fall än vid hem- eller distansförsäljning (artikel 2.2 i direktivförslaget). Motsvarande tillägg föreslås även i artikel 6.1, där det föreskrivs om information som ska ges innan ett avtal ingås vid hem- eller distansförsäljning (artikel 2.3 i direktivförslaget). De nya informationskraven är följande:

- För samtliga typer av varor, information om förekomsten av och längden på tillverkarens kommersiella garanti för hållbarhet, om denna garanti täcker hela varan och har en löptid på mer än två år, där tillverkaren tillhandahåller sådan information.

- För energianvändande varor, information om att tillverkaren inte har upplyst om förekomsten av en garanti för hållbarhet.

- Den minimiperiod under vilken tillverkaren åtar sig att tillhandahålla programvaruuppdateringar för varor med digitala delar, såvida det inte är fråga om kontinuerligt tillhandahållande av digitalt innehåll eller en digital tjänst.

- Förekomsten av och längden på den tidsperiod under vilken leverantören åtar sig att tillhandahålla programvaruuppdateringar för digitalt innehåll och digitala tjänster, när leverantören är en annan än näringsidkaren, såvida det inte är fråga om ett kontinuerligt tillhandahållande av det digitala innehållet eller den digitala tjänsten.

- I förekommande fall, reparerbarhetsindex för varan.

- Annan reparationsinformation om något reparerbarhetsindex inte är tillgängligt på unionsnivå, information som gjorts tillgänglig av tillverkaren om tillgången på reservdelar, inbegripet förfarandena för att beställa dem, och om tillgången till en användar- och reparationshandbok.

Artikel 8.2 i direktivet om konsumenträttigheter innehåller bestämmelser om information som konsumenten ska göras uppmärksam på innan denna gör en beställning i de fall ett distansavtal som ska ingås elektroniskt innebär en betalningsskyldighet. Det föreslås att det till denna information ska fogas information om förekomsten av och längden på tillverkarens kommersiella garanti för hållbarhet.

De tillägg som föreslås i direktivet om konsumenträttigheter är delvis baserade på bestämmelserna i varuförsäljningsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/771 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG) och direktivet om digitalt innehåll och digitala tjänster (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/770 om vissa aspekter på avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll och digitala tjänster), vilka tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2022.

2.3 Övriga bestämmelser

Artiklarna 3–6 i förslaget innehåller sedvanliga slutbestämmelser. Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna senast 18 månader efter antagandet av direktivet anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och senast 24 månader efter antagandet börja tillämpa bestämmelserna.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 169 i EUF-fördraget ska unionen bidra till att skydda konsumenternas ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning för att de ska kunna tillvarata sina intressen. Enligt artikel 169.2 a i EUF-fördraget ska unionen bidra till att uppnå de mål som avses i artikel 169 genom åtgärder som beslutas enligt artikel 114 inom ramen

för förverkligandet av den inre marknaden. Ärendet behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Vad gäller proportionalitetsprincipen konstateras det i förslaget till direktiv att åtgärderna i förslaget står i proportion till följande mål: göra det möjligt för konsumenterna att fatta välgrundade inköpsbeslut, främja hållbar konsumtion, undanröja otillbörliga affärsmetoder från näringsidkare som skadar den hållbara ekonomin och avleder konsumenter från hållbara konsumtionsval samt säkerställa en bättre och mer konsekvent tillämpning av EU:s konsumentskyddsbestämmelser. Statsrådet anser att förslaget som helhet kan anses ligga i linje med proportionalitetsprincipen trots att, såsom konstateras nedan i avsnitt 6, vissa detaljer i förslaget inte verkar ändamålsenliga med tanke på förslagets mål. Statsrådet anser att förslaget även kan anses ligga i linje med subsidiaritetsprincipen, eftersom dess huvudsakliga syfte, nämligen att främja den inre marknads funktion, inte kan uppnås enbart med hjälp av nationella lagar.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Det har gjorts en konsekvensbedömning av förslaget (SWD(2022) 86 final). Konsekvensbedömningen visade att konsumenter saknar tillförlitlig information om produkters hållbarhet, såsom miljöegenskaper, livslängd och reparerbarhet. Vidare utsätts konsumenter för vilseledande affärsmetoder. Dessa omfattar bland annat förkortad produktlivslängd, grönmålning som utförs av organisationer samt bristande transparens och tillförlitlighet i fråga om hållbarhetsmärkning. Detta konstaterades strida mot syftet med den europeiska gröna given, nämligen att skapa en övergång till en ekonomi och ett samhälle som är mer miljömässigt hållbart – en grön övergång.

Enligt konsekvensbedömningen gynnar förslaget konsumenterna, bland annat genom att de skulle kunna fatta beslut baserat på mer tillförlitlig information. För miljöns del är förslaget gynnsamt eftersom konsumenter skulle bli mer benägna att välja hållbara produkter tillverkade med mindre miljöpåverkan, vilka förväntas hålla längre och repareras oftare än vad som nu är fallet. För näringslivets del medför särskilt de ändringar som föreslås i UCP-direktivet lika villkor för företagen, eftersom ändringarna undanröjer otillbörliga affärsvillkor som används av vissa marknadsaktörer.

Enligt konsekvensbedömningen medför förslaget ytterligare kostnader för företagen genom tillhandahållandet av information om kommersiella garantier för hållbarhet, perioder för kostnadsfria programuppdateringar och reparationer. Även om kostnaderna sannolikt kommer att föras över på konsumenterna förväntas de inte få några negativa effekter på efterfrågan, särskilt eftersom konsumenterna kommer att vara mer villiga att betala för produkter som håller längre eller är lättare att reparera. Åtgärder mot grönmålning och förkortad produktlivslängd kommer att medföra ytterligare kostnader huvudsakligen för de företag som för närvarande tillämpar sådana metoder. Införandet av bestämmelser för att säkerställa att bland annat hållbarhetsmärkning är transparent och tillförlitlig kommer att medföra ökade kostnader för de organisationer som tillhandahåller dem. Dessa kostnader kommer sannolikt att föras över på de företag som ansöker om sådan märkning, men dessa kan även besluta att inte ansöka om lika många märkningar i framtiden.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland, inklusive för Åland

Förslaget till direktiv medför först och främst ändringar i 2 kap. i konsumentskyddslagen (38/1978), där det föreskrivs om marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer. Dessa ändringar behövs framför allt på grund av de tillägg som föreslås i UCP-direktivet. Vidare måste ändringar göras i statsrådets förordning om otillbörligt förfarande från konsumentsynpunkt vid marknadsföring och i kundrelationer (601/2008), som utfärdats med stöd av 2 kap. 15 § 3 punkten i konsumentskyddslagen. Denna förordning behöver kompletteras med ett flertal nya punkter avseende miljön.

Förslaget till direktiv förutsätter även ändringar i 6 kap. om hemförsäljning och distansförsäljning i konsumentskyddslagen till den del det i kapitlets 9 § föreskrivs om information som ska ges konsumenten innan ett avtal ingås vid hem- och distansförsäljning.

Förslaget till direktiv medför dessutom ändringar i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020) till den del det i lagen föreskrivs om påföljdsavgifter för näringsidkare då dessa bryter mot konsumentskyddsbestämmelserna.

Förslaget till direktiv handlar om konsumentskydd varför riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om förslaget, enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

4.3 Konsekvenser för konsumenters och näringsidkares ställning

I enlighet med vad som anges ovan i avsnitt 4.1 syftar direktivförslaget till att förbättra konsumenternas möjligheter att fatta beslut baserat på mer tillförlitlig miljöinformation. I detta avseende beror konsekvenserna emellertid på i vilken utsträckning konsumenterna förstår betydelsen av den information som de får eller över huvud taget tar del av informationen. När det gäller de ändringar som föreslås i direktivet om konsumenträttigheter kan man konstatera att konsumenterna redan i dag ska ges en stor mängd information innan ett avtal ingås, och det är möjligt att den ständigt ökande informationsmängden gör vissa konsumenter mindre benägna att ta del av informationen eller att den till och med försämrar konsumenternas möjlighet att bland den information som ges kunna urskilja den information som är mest relevant för deras beslut.

I enlighet med vad som konstaterats ovan i avsnitt 4.1 medför särskilt de ändringar som föreslås i UCP-direktivet lika villkor för företagen, eftersom man med stöd av ändringarna effektivare kan åtgärda otillbörliga metoder som används av vissa marknadsaktörer. Den föreslagna nya informationsskyldigheten medför en administrativ börda för näringsidkarna och även kostnader, som åtminstone delvis kommer att föras över på konsumenterna.

5 Behandling av förslaget i Finland och i EU

Samtidigt med det aktuella förslaget lade kommissionen fram fyra andra initiativ som hänför sig till en cirkulär ekonomi. Den 21 april 2022 ordnades ett gemensamt möte om dessa initiativ för tre sektioner (sektionen för konkurrenskraft (EU8), Energi- och Euratomsektionen (EU21) och miljösektionen (EU23)). Utkastet till U-skrivelse har behandlats genom skriftligt förfarande i ovannämnda sektioner 28.4–3.5.2022.

Rådets arbetsgrupp för konsumentskydd och konsumentupplysning började behandla förslaget till direktiv den 4 april 2022. Under mötet redogjorde kommissionen för förslagets bakgrund och syfte samt för de viktigaste ändringarna i förslaget. Därefter har förslaget till direktiv behandlats under ett möte som pågick en halv dag den 29 april 2022.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att direktivets mål att konsumenterna ska få tillräcklig och tillförlitlig information om produkters hållbarhet, miljöegenskaper, livslängd och reparerbarhet är viktigt.

För att målen i direktivet ska uppnås stöder statsrådet åtminstone i huvudsak de ändringar som föreslås i UCP-direktivet. Även om ett flertal av de tillägg som föreslås redan i nuläget kan anses vara otillbörliga affärsmetoder som strider mot generalklausulerna i UCP-direktivet medför ett införande av dem i bestämmelserna att rättsläget förtydligas, och det främjar även efterlevnaden av bestämmelserna. Statsrådet förhåller sig särskilt positivt till att man i förslaget har strävat efter att beakta de problem som är kopplade till egenskaper som begränsar varornas hållbarhet och till att man genom förslaget vill åtgärda vilseledande miljöpåståenden och vilseledande hållbarhetsmärkning.

Statsrådet förhåller sig däremot mycket avvaktande till många av de förslag som gäller ändringar i direktivet om konsumenträttigheter. Generellt sett är det viktigt att sträva efter att se till att konsumenterna har tillräcklig tillgång till information för att kunna göra mer hållbara konsumtionsval. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid det som konstateras ovan i avsnitt 4.3, nämligen att konsumenterna redan i dag ska ges en stor mängd information innan ett avtal ingås. Genom att kontinuerligt utöka informationskravet med komplicerade nya punkter ökar risken för att konsumenterna inte längre över huvud taget tar del av den information som tillhandahålls eller att de inte längre kan urskilja den information som är mest relevant för deras beslut. Statsrådet anser att man under förhandlingarna nog bör bedöma i vilken omfattning den ytterligare information som föreslås ger konsumenterna ett verkligt mervärde. Vid bedömningen bör man även beakta att näringsidkarna inte får orsakas en onödig administrativ börda.

De förslag som gäller en ändring av direktivet om konsumenträttigheter innebär även vissa andra problem. I enlighet med vad som konstaterats ovan är de tillägg som föreslås i direktivet om konsumenträttigheter delvis baserade på bestämmelserna i varuförsäljningsdirektivet och i direktivet om digitalt innehåll och digitala tjänster, vilka tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2022. I detta avseende beaktar förslaget inte på ett ändamålsenligt sätt det faktum att i synnerhet varuförsäljningsdirektivet ger medlemsstaterna spelrum när det gäller lagstiftningen om bland annat tiden för ansvar för fel och garanti samt ansvar för fel i ett tidigare säljled. På grund av detta kan den information till konsumenterna som föreslås till vissa delar även ge en vilseledande bild av konsumenternas rättsliga ställning i de länder, inklusive Finland, där spelrummet har använts för att trygga ett mer omfattande konsumentskydd, och det medför även att den förslagna informationen inte heller i övrigt lämpar sig för dessa medlemsstater. Statsrådet strävar under förhandlingarna efter att hitta lösningar på dessa problem.

Under förhandlingarna bör man även generellt sträva efter att förtydliga formuleringarna i direktivet och att säkerställa att de detaljerade bestämmelserna inte gör det oskäligt svårt för näringsidkarna och tillsynsmyndigheterna att efterleva respektive övervaka efterlevnaden av bestämmelserna.