



Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2014

Sammanfattning

Problem i samband med telefonförsäljning av varor och tjänster har uppmärksammats allt mer under senare tid. Det gäller inte minst försäljning av finansiella tjänster och produkter.

En allmän utredning om konsumentskydd vid telefonförsäljning har tillsatts (dir. 2013:95) och en proposition avseende telefonförsäljning på premiepensionsområdet har beslutats. En särskild utredare ska kartlägga vilka problem konsumenterna och småföretag möter vid telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter, bedöma för- och nackdelar med sådan telefonförsäljning, samt överväga om konsumentskyddet vid telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter behöver stärkas. Om det bedöms att det finns problem av så allvarig art att omedelbara lagstiftningsåtgärder krävs, ingår det i utredarens uppdrag att utarbeta lagförslag. I övrigt ska resultaten från utredningen tas om hand inom ramen för den allmänna utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2014.

Finansiella tjänster och produkter

Finansiella tjänster och produkter används av alla. De har en stor betydelse för den enskilda konsumentens privatekonomi. Konsumentens eget ansvar för sin privatekonomi har också ökat

under senare tid. Utbudet av sparandeprodukter är stort och nya typer av produkter utvecklas i snabb takt. Produkterna är ofta komplicerade och kan därför vara svåra att förstå och värdera utifrån risk, nytta och kostnader. Detta gäller inte minst eftersom resultatet av sparandet i regel inte syns förrän långt fram i tiden. Vidare används ”rådgivare” och ”rådgivning” även i situationer då en näringsidkare säljer sina egna tjänster och produkter till en konsument. Denna otydliga rollfördelning kan förstärka konsumentens underläge. Det finns alltså en obalans mellan parterna på finansmarknaden. Konsumentens underläge och produkternas komplexitet skapar också en efterfrågan av rådgivnings- och förvaltningstjänster.

Särskilda bestämmelser om finansiella tjänster och produkter finns i 3 kap. distans- och hemförsäljningslagen (2005:59).¹ Enligt förarbetena till lagen är kredit, försäkring och betalning de i praktiken mest betydelsefulla finansiella tjänster som omfattas av kapitlet (prop. 2004/05:13 s. 146 f.). Med betalning avses främst tjänster rörande betalningsförmedling eller betalningsöverföring, girering, växlar och checkar samt användning av elektroniska pengar.

Begreppet finansiella tjänster omfattar i övrigt en rad olika företeelser som har det gemensamt att de, direkt eller indirekt, har att göra med pengar och andra betalningsmedel; finansiella risker eller finansiella säkerheter (t.ex. inlåning på konto eller tillhandahållande av andra sparformer); finansiell leasing; garantiförbindelser eller ställande av annan säkerhet; valutatjänster; förvaring eller förvaltning av värdepapper; förvaltning av en värdepappersfond; samt mottagande och förmedling av order avseende investeringar. Vidare omfattas privat individuellt pensionssparande, t.ex. enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande. Även individuell rådgivning avseende placering av konsumentens medel i

¹ I propositionen Gemensamt konsumentskydd i EU (prop. 2013/14:15) föreslås att lagens namn ändras till ”lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler”. Riksdagen har beslutat att bifalla propositionen (bet. 2013/14:CU7, rskr. 2013/14:118). Ändringen kommer att träda i kraft den 13 juni 2014.

finansiella instrument omfattas av begreppet, om det har ingåtts ett avtal om rådgivningen.

Med finansiella produkter avses bl.a. finansiella instrument enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

Konsumentskydd vid telefonförsäljning på finansmarknadsområdet

När det gäller avtal som ingås med konsumenter på distans, t.ex. genom telefonförsäljning, finns enligt distans- och hemförsäljningslagen en möjlighet för konsumenter att ångra avtalet inom en viss tid. I fråga om finansiella tjänster och produkter finns vissa undantag från ångerrätten. Det finns också skyldigheter för näringsidkare att lämna särskild information till konsumenter i samband med distansavtal.

Det finns också bestämmelser i marknadsföringslagen (2008:486), som reglerar hur telefonförsäljning får användas i marknadsföringssyfte. Det marknadsrättsliga regelverket kompletteras med näringslivets egenåtgärder.

Telefonförsäljning kan innebära fördelar för såväl näringsidkare som konsumenter. Det är ett enkelt, billigt och effektivt sätt att marknadsföra samt sälja och köpa varor och tjänster. Dessutom ger telefonförsäljning arbete åt ett stort antal människor.

Telefonförsäljning kan dock orsaka problem för konsumenter. Vid samtal som sker på näringsidkarens initiativ kan konsumenten vara oförberedd och ha svårt att bedöma för- och nackdelar med att ingå ett visst avtal. Det gäller särskilt komplexa tjänster och produkter, exempelvis av finansiellt slag. Det händer att konsumenten och näringsidkaren har olika uppfattningar i fråga om ett bindande avtal över huvud taget har ingåtts. Det är inte alltid som s.k. NIX-registrering respekteras av näringsidkarna. Det blir därutöver allt vanligare att näringsidkare ringer försäljningssamtal till mobiltelefoner. Det har vidare framkommit att det finns småföretag som upplever problem med oseriösa telefonförsäljare. Det är angeläget att regelverket vid telefonförsäljning beaktar en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen.

Behovet av en särskild utredning på finansmarknadsområdet

Konsumentverket, Post- och telestyrelsen, Telekområdgivarna, Pensionsmyndigheten och konsumentvägledare i kommunerna får in många klagomål som avser telefonförsäljning. Beträffande rådgivnings- och förvaltningstjänster hänförliga till premiepensionssystemet framfördes under perioden januari–juli 2012 ca 3 500 klagomål till Pensionsmyndighetens kundtjänst. Klagomål till Konsumentverket har under senare år också blivit vanligare (Ds 2013:25 s. 30). Det handlar ofta om löpande avtal som ska gälla över en längre tid.

Ett vanligt händelseförlopp synes vara att en konsument blir uppringd av en telefonförsäljare och därefter får en avtalsbekräftelse per post eller e-post. Av anmälningarna till Konsumentverket framgår att konsumenten i många fall inte anser sig ha tackat ja till något erbjudande. Konsumenten kan använda ångerrätten som gäller enligt distans- och hemförsäljningslagen. Men det innebär i ett sådant fall att konsumenten skulle utnyttja ångerrätten för ett avtal han eller hon inte anser sig ha ingått. Det förekommer att konsumenter får kravbrev med hot om inkasso eller åtgärder från Kronofogdemyndigheten. Många betalar av rädsla för att få en betalningsanmärkning.

Det har framkommit att det finns oseriösa telefonförsäljare som utnyttjar konsumenters bristande kunskaper och som riktar telefonförsäljningen mot särskilda målgrupper.

Mot den bakgrunden har regeringen lämnat förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet på området. I Telefonförsäljning på premiepensionsområdet föreslås bl.a. att det vid telefonförsäljning av en förvaltnings- eller rådgivningstjänst som avser premiepension ska krävas att konsumenten skriftligen accepterar näringsidkarens anbud för att ett giltigt avtal ska ingås. Som regeringen där framhåller kan det inte uteslutas att motsvarande problem kan finnas på andra områden. Att det kan finnas skäl för mer generella åtgärder är också anledningen till att regeringen har tillsatt den allmänna utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning.

Med hänsyn till komplexiteten av de tjänster och produkter som erbjuds på finansmarknaden finns det dessutom anledning att särskilt kartlägga vilka problem som konsumenter möter vid telefonförsäljning av sådana tjänster och produkter.

Uppdraget

En särskild utredare ska mot bakgrund av det sagda

- kartlägga vilka problem som konsumenter och småföretag möter vid telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter,
- bedöma för- och nackdelar med telefonförsäljning beträffande finansiella tjänster och produkter, främst med utgångspunkt i sådan försäljning som sker på näringsidkarens initiativ,
- bedöma om konsumentskyddet vid telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter bör stärkas och i så fall föreslå lämpliga åtgärder, samt
- om det bedöms att det finns problem av så allvarig art att omedelbara lagstiftningsåtgärder krävs, utarbeta lagförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de eventuella åtgärder som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för berörda företag, konsumenter, tillsynsmyndigheter och staten i övrigt.

I uppdraget ingår att särskild hänsyn till dessa och övriga konsekvenser ska tas redan vid utformningen av förslagen.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från de myndigheter och organisationer som påverkas av utredarens förslag.

Utredaren ska särskilt beakta tidigare utredningar som gjorts beträffande telefonförsäljning. Den pågående allmänna utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95) ska beaktas och arbetet mellan utredningarna ska samordnas. Om omedelbara lagstiftningsåtgärder anses vara Påkallade, ska utredaren utarbeta lagförslag. I övrigt ska resultaten tas om hand av den allmänna utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning. Dessutom ska utredaren beakta resultatet från Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning, Ju 2012:14, och pågående arbete avseende finansiell rådgivning i 2013 års värdepappersmarknadsutredning, Fi 2013:04.

Utredaren ska beakta och ta hänsyn till relevanta erfarenheter när det gäller telefonförsäljning i andra länder i Europa i syfte att undanröja risker för att regleringen kringgås genom gränsöverskridande verksamhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2014.

(Finansdepartementet)