

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Projektet .....	17
<b>2 Vidtagna åtgärder</b> .....	<b>19</b>
2.1 Handlingsplanen 2001-2005 .....	19
2.1.1 En konsumentundersökning.....	26
<b>3 En ökad välfärd och hållbar utveckling</b> .....	<b>29</b>
3.1 Konsumentpolitikens utmaningar .....	31
3.1.1 Tillgänglighet för alla.....	32
3.1.2 Barn och unga konsumenter .....	33
3.1.3 En gemensam inre marknad.....	35
3.1.4 Konsekvenser av en ökad globalisering.....	38
<b>4 Nya mål för konsumentpolitiken</b> .....	<b>41</b>
4.1 Övergripande mål.....	44
4.2 Delmål.....	44
<b>5 Konsumentpolitiska prioriteringar</b> .....	<b>47</b>

5.1	Att uppnå hållbar konsumtion .....	50
5.1.1	Hållbarhetens tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social.....	51
5.1.2	Hushållens konsumtionsval .....	52
5.1.3	Inriktning på arbetet för en hållbar konsumtion .....	54
5.1.4	Åtgärder för att uppnå en hållbar konsumtion .....	55
5.2	Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet .....	61
5.2.1	Konsumenterna och de regelreformerade marknaderna.....	62
5.2.2	Det civilrättsliga och marknadsrättsliga konsumentskyddet .....	63
5.2.3	Offentligt reglerade och finansierade tjänster .....	66
5.3	Säkra varor och tjänster på marknaden .....	69
5.3.1	Områden som bör prioriteras .....	71
5.3.2	Marknadskontroll .....	76
5.3.3	Standardisering.....	77
5.3.4	Skaderegistrering.....	80
5.4	En trygg och säker e-handel .....	82
5.4.1	Flera perspektiv på e-handel.....	83
5.4.2	Inriktning för en trygg e-handel .....	85
5.4.3	Åtgärder för att uppnå en trygg och säker e-handel.....	87
5.5	Ökad konsumentmakt på det finansiella området .....	90
5.5.1	Tillsyn .....	92
5.5.2	Tvistlösning .....	94
5.6	Kunskapsbyggande.....	98
5.6.1	Information .....	100
5.6.2	Forskning .....	107
<b>6</b>	<b>Tydligare styrning av det konsumentpolitiska arbetet .....</b>	<b>111</b>

6.1	Regeringens sammantagna konsumentpolitiska arbete... 111	
6.1.1	Konsumentpolitiskt arbete hos myndigheter ..... 111	
6.2	Andra viktiga konsumentpolitiska aktörer ..... 113	
6.2.1	Kommunernas konsumentarbete ..... 113	
6.2.2	Ideella organisationers konsumentarbete..... 116	
6.3	Ekonomiska konsekvenser ..... 117	
<b>7</b>	<b>Uppföljning och utvärdering ..... 119</b>	
<b>Bilaga 1</b>	<b>..... 121</b>	
	Konsumentarbete på olika myndigheter..... 121	



# Sammanfattning

Den 16 oktober 2003 beslutade konsumentministern om ett projekt med uppgift att ta fram ett förslag till en ny konsumentpolitisk strategi. Den här promemorians innehåll och förslag bygger på projektgruppens arbete.

Förslaget är att en ny strategi ska ha en tydlig inriktning på hållbar konsumtion och att beskriva på vilket sätt hushållens konsumtion påverkar utvecklingen i en hållbar riktning. Det är inte bara kopplingen till ekologisk, utan även till ekonomisk och social hållbar utveckling som ska tydliggöras i konsumentpolitiken.

Tillgänglighet för alla berör många olika aspekter, t.ex. funktionshinder och integrationsfrågor, konkurrens samt samhällsplanering och bör beaktas i alla delar av konsumentpolitiken.

## **Konsumentpolitikens utmaningar**

Konsumentpolitiken ska bidra till tillväxt, välfärd och en hållbar utveckling. Dagens konsumtion är till stor del upplevelseinriktad vilket avspeglas i en växande tjänstesektor. De huvudsakliga utmaningarna för konsumentpolitiken är:

- Alla människor i Sverige ska kunna vara konsumenter på goda villkor. Tillgängligheten för konsumenterna till varor och tjänster, information och kunskap samt råd och stöd bör öka.

- Att reducera den kommersiella pressen på unga och att rusta barnen och deras föräldrar att bättre kunna möta den kommersiella påverkan som barnen utsätts för.
- Att fortsatt aktivt främja konsumenternas intressen på den gemensamma inre marknaden och verka för att ett harmoniserat konsumentskydd håller hög skyddsnivå. Den europeiska konsumentpolitiken ska drivas framåt med mer samarbete mellan medlemsländerna.
- Den ökande globaliseringen och en snabb teknisk utveckling är idag viktiga faktorer som påverkar konsumenternas vardag. Det ställer ökade krav på ett internationellt samarbete.

### Nya mål

För att möta utmaningarna föreslås att de nuvarande fem målen för konsumentpolitiken ersätts med ett mål:

- Trygga konsumenter med makt agerar för välfärd och hållbar utveckling.

Det övergripande målet bör kompletteras med följande nya delmål:

- Konsumentskyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla
- Medvetna konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser
- Producenter och övriga näringsidkare är ansvarstagande gentemot konsumenterna.

De nya målen ska gälla för arbetet såväl nationellt som inom EU och i andra internationella fora fr.o.m. 2006.

### Prioriterade områden

De konsumentpolitiska delmålen innehåller ingen inbördes rangordning. Alla tre ska ses som stöd för det övergripande målet, att trygga konsumenter med makt bidrar till välfärd och

hållbar utveckling. Åtgärderna som hänförs till de olika delmålen delas därför in i sex olika konsumentpolitiska områden. Inom vart och ett av dessa områden prioriteras vilka åtgärder som bör vidtas.

De sex områdena är:

- *Att uppnå en hållbar konsumtion* ur såväl ett ekologiskt, ekonomiskt som socialt perspektiv.

Konsumtionens roll för att uppnå en hållbar utveckling uppmärksammas alltmer, i linje med rekommendationerna från Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.

- *Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet.*

Motiven bakom en sådan utvidgning är dels att tjänsteområdet är en växande sektor, dels att konsumenttjänstlagen i sin nuvarande form är direkt tillämplig endast på hantverks- och förvaringstjänster.

- *Säkra varor och tjänster på marknaden.*

Säkra varor och tjänster är en grundförutsättning för trygghet. Men det finns fortfarande många områden där skyddet såväl som kunskapen om riskerna kan förbättras betydligt.

- *En trygg och säker e-handel.*

Förekomsten av spam, modemkapningar, ökat tryck av kommersiell påverkan och bedrägerier gör att konsumenten inte fullt trygg kan nyttja e-handel och andra elektroniska tjänster.

- *Ökad konsumentmakt på det finansiella området.*

Konsumenterna ställs inför allt större valmöjligheter på de finansiella marknaderna. Samtidigt är relevant information ofta komplex och svår att tolka.

- *Kunskapsbyggande.*

Ny kunskap behövs för att utforma effektiva styrmedel för konsumentpolitiken. Åtgärder inom politikområdet måste regelbundet utvärderas och utvecklingen bevakas löpande för att möjliggöra att konsumentkollektivet kan

vara en motkraft till det kommersiella trycket på marknaden.

### *Hållbar konsumtion*

Hela det konsumentpolitiska arbetet bör genomsyras av ett hållbarhetsperspektiv. Det bör göras tydligt att hushållens konsumtion har en inverkan på alla de tre dimensionerna av hållbar utveckling – ekologisk, ekonomisk och social. Alla människor bör ges förutsättningar att ha konsumtionsmönster som gynnar en hållbar utveckling i form av egna förutsättningar, produktutbud och samhälleliga förutsättningar.

Områdena livsmedel, boende och transporter bör fortsättningsvis prioriteras i arbetet för en hållbar konsumtion. Men även nya och expanderande konsumtionsområden inom tjänstesektorn bör prioriteras.

Konsumtionsmönster kring kost och hälsa bör särskilt lyftas fram med fokus på marknadsföringens roll för matvanor hos barn och unga flickor och pojkar, där även könsrelaterade frågeställningar bör beaktas. Tillgängligheten till varor och tjänster, service samt information om konsumentfrågor bör prioriteras.

### *Konsumentskyddet på tjänsteområdet*

Det bör utredas om det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet behöver utvidgas. Inom ramen för översynen bör det även ligga att – om så bedöms nödvändigt – föreslå möjliga lösningar för att stärka det civilrättsliga skyddet och bl.a. överväga frågan om ramlagstiftning och/eller sektorslagstiftning.

För att underlätta för konsumenterna på de regelreformerade marknaderna behöver informationen och möjligheten förbättras att jämföra produktutbud och priser på ett enkelt sätt.

*Säkra varor och tjänster*

Svenska konsumenter ska kunna lita på att de varor och tjänster som erbjuds på marknaden är säkra. Sverige bör därför ha ett produktsäkerhetsarbete som ligger i framkant. På EU-nivå bör Sverige verka pådrivande för höga säkerhetskrav och stärkta samarbetsstrukturer. Barns säkerhet bör prioriteras. Fler förebyggande åtgärder för de äldres säkerhet behöver vidtas.

Regeringens arbete med en tjänstesäkerhetsstrategi bör fortgå och fördjupas med en hög prioritet och med fokus på fritid, sport och turism.

En god marknads kontroll bör eftersträvas, med en effektiv tillsyn, ett ökat ansvarstagande bland näringsidkare och en förbättrad organisation på lokal nivå. Representation av konsumentintressen i standardiseringsarbetet måste bli större för att råda bot på den dominans som näringslivet har idag. Dagens skaderegistrering behöver utvidgas, bli mer representativ och inkludera tjänsteområdet. Dess betydelse för ett effektivt säkerhetsarbete bör lyftas fram i EU-samarbetet.

*Trygg och säker e-handel*

Regeringen bör verka för att konsumenter tryggt och säkert ska kunna använda tjänster via Internet, mobila nät och digital-TV. Företeelser som spam, modemkapningar och bedrägerier som utgör hinder för konsumenterna att e-handla bör bekämpas.

*Konsumentmakt på det finansiella området*

Tillsynen på det finansiella området bör göras mer effektiv och ändamålsenlig samt vara mer inriktad på att verka förebyggande. Egenåtgärder från näringslivets sida är ett sätt att öka tillgängligheten till utomrättslig tvistlösning och är positivt för

konsumenterna. Rollfördelningen mellan Konsumentverket och Finansinspektionen bör göras tydligare när det gäller konsumentskyddet på det finansiella området.

### *Kunskapsbyggande*

Kunskap på konsumentpolitikens område behöver prioriteras högre än idag. Ansvar och inriktning bör tydligare anges bland annat genom att Konsumentverket tilldelas huvudmannskapet för uppgiften. Arbetet med kunskapsbyggande bör i huvudsak baseras på relevant forskning och de föreslagna utvärderingarna av konsumentpolitiken. Till uppgiften hör även en löpande omvärldsbevakning för att konsumentproblem inom olika sektorer på ett tidigt stadium ska kunna identifieras.

Resultatet av arbetet bör kunna utgöra underlag för konsumentpolitiska prioriteringar och för utformningen av effektiva styrmedel. Det gäller inte minst utformningen av konsumentinformationen och hur den ska anpassas till mottagarna.

### **Tydligare styrning**

Konsumentaspekter finns i princip inom alla politikområden och är något som ska beaktas när beslut fattas som berör konsumenter. Men det innebär inte att ansvaret för att genomföra detta ska ligga på konsumentmyndigheterna, utan också på andra berörda myndigheter. I de flesta fall fungerar det bra, men på några områden behöver konsekvenserna för konsumenterna beaktas i större utsträckning när beslut fattas. Här finns en efterfrågan på en tydligare styrning från regeringens sida.

För att få ett bra underlag om de ekonomiska konsekvenserna bör en översyn genomföras av hur det konsumentpolitiska arbetet idag är organiserat inom statsförvaltningen. Syftet ska

vara att identifiera hur statens resurser kan användas på mest effektiva sätt och identifiera hur befintliga resurser ska fördelas.

### **Uppföljning**

Ambitionsnivån höjs när det gäller utvärdering av vidtagna åtgärder. Generella nyckeltal ska fånga in det som anses utgöra konsumentpolitikens kärna och utformas så att de möjliggör jämförelser över tiden samt i möjligaste mån mellan länder. Genom regelbundna marknadsstudier ges en helhetsbild av de konsumentproblem som finns på en marknad och möjliggör förslag på relevanta åtgärder och förbättringar.



# 1 Inledning

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens politik. Skrivelsen En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) utgör ett sammanhållande styrdokument för alla berörda politikområden. Med den som utgångspunkt ska en ny konsumentpolitisk strategi tas fram för en stärkt konsumentpolitik och därmed en ökad välfärd.

EU:s utvidgning, den ökande globaliseringen och den tekniska utvecklingen är några viktiga faktorer som påverkar konsumenters vardag. Andra omvärldsfaktorer som påverkar utformningen av den framtida konsumentpolitiken är den förändrade demografiska bilden, i Sverige och Europa, med en ökad invandring och förändrade åldersstrukturer. Särskild hänsyn ska tas till barn och unga – framtidens konsumenter.

Konsumentpolitiken har blivit mer komplex, diversifierad, under de senare åren. Trots det är konsumentpolitiken i dag fortfarande till stor del inriktad på konsumentskydd. Förändringarna i vår omvärld ställer nya krav på konsumentpolitikens utformning och inriktning.

Information och kunskapsspridning har under många år utgjort prioriterade områden inom konsumentpolitiken. Bra information och goda kunskaper är ingen garanti för att den enskilde konsumenten ska ändra sitt beteende i den riktning som exempelvis myndigheternas informations syftar till. Därför är det viktigt att diskutera vilken information och kunskap som efterfrågas och hur den sprids.

Den 16 oktober 2003 beslutade konsumentministern om ett projekt (Jo2003/2217/Ko) vars syfte var att ta fram ett förslag till en strategi som skulle innehålla följande delar:

1. en omvärldsanalys som innefattar
  - a. konsumentpolitikens roll i välfärdspolitiken,
  - b. förekomsten av konsumentproblem i Sverige inom olika sektorer,
  - c. hur konsumentpolitiken påverkas av EU och ökad globalisering,
2. en utvärdering av de åtgärder som vidtagits inom ramen för den nu gällande handlingsplanen, inklusive en analys av balansen mellan olika styrmedel (administrativa och ekonomiska samt informationsinsatser),
3. en kartläggning av hur väl konsumentaspekten är beaktad i verksamheten hos andra centrala myndigheter som berör konsumentområdet,
4. förslag på effekt- och delmål som ska gälla för konsumentpolitiken samt hur de kan mätas,
5. förslag på åtgärder som leder till att målen uppfylls, inklusive deras finansiering och organisation.

Syftet med den här promemorian är att visa hur en stärkt konsumentpolitik kan bidra till en ökad välfärd och en hållbar utveckling. Innehållet i promemorian bygger på projektgruppens förslag. Meningen är att resultatet ska utgöra ett av underlagen till ett förslag till en ny konsumentpolitisk strategi som ska ta vid 2006 efter den nuvarande handlingsplanen.

De mål och den inriktning som föreslås ska gälla såväl nationellt som för EU-arbetet och arbetet inom andra internationella fora. Den nya strategin kommer att ersätta de riktlinjer som anges i de tre dokument som idag tillsammans utgör den nuvarande handlingsplanen, Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135), Mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU (skr. 2001/02:148) Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken (skr. 2002/03:31).

Det här förslaget anger inriktning och mål för hur arbetet inom konsumentpolitiken bör bedrivas och följaktligen vilken roll konsumentpolitiken bör ha nationellt och inom EU samt i andra internationella forum. I vissa fall handlar det även om att välja bort viss typ av verksamhet. Ambitionen har varit att beskriva konsumentpolitiken ur ett helhetsperspektiv och hur konsumentfrågorna återspeglas i verksamheten inom andra relevanta politikområden. Här finns även förslag på hur konsumentaspekterna bättre kan föras in i arbetet inom dessa politikområden.

## 1.1 Projektet

Projektgruppen har bestått av tjänstemän från Jordbruksdepartementets konsumentenhet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet.

För att ge en större grupp av intressenter möjlighet att vara med och påverka utformningen av den framtida konsumentpolitiken har i projektet används nya arbetsmetoder. En bred referensgrupp, cirka 130 personer, som har bestått av representanter från berörda myndigheter, branschorganisationer, näringslivet samt forskare kopplades till projektet. Arbetet med referensgruppen inleddes med ett seminarium som hade formen av ett interaktivt möte. De fortsatta kontakterna skedde genom en virtuell dialog på Internet som pågick våren 2004. Deltagarna, både i seminariet och i den virtuella dialogen, har varit positiva till arbetssättet. Det beskrivs som nytänkande, intressant, enkelt, lättillgängligt och möjligheten att delta har uppgetts som viktigt. De negativa synpunkter som framkommit av flera har bl.a. handlat om att man inte träffats fysiskt och att diskussionen därför känts ytlig, samt att det funnits brister i den tekniska lösningen av hemsidan.

Separata arbetsgrupper har konsulterats i framtagandet av underlag till förslaget. Arbetsgruppernas sammansättning har varierat beroende på vilka frågor som har diskuterats. De har

bestått av tjänstemän från berörda departement, representanter från myndigheter och branschorganisationer och i vissa grupper även forskare. Ett särskilt möte arrangerades med representanter enbart från forskarvärlden för att diskutera hållbar konsumtion. Deltagarna kom från olika universitet och högskolor med olika inriktning (företagsekonomi, sociologi och naturresurs-hushållning) för att fånga in de olika perspektiven på hållbar konsumtion.

På uppdrag av Jordbruksdepartementet genomförde konsultföretaget Arthur D. Little en konsumentpolitisk omvärldsanalys. Under projektiden genomfördes även en gallupundersökning med syfte att undersöka det svenska folkets betalningsvilja för den kommunala konsumentvägledningen. Fredrik Carlsson, forskare i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, har skrivit en rapport om resultatet av undersökningen, se vidare avsnitt 2.1.1.

Inom ramen för projektet har även en workshop om styrmedel anordnats. I workshopen, där cirka 30 personer deltog, diskuterades vilka styrmedel som kan tillämpas inom konsumentpolitiken och hur åtgärder ska utformas för att nå bästa resultat. Workshopen inleddes med att Claes Linde, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, höll ett anförande kring styrmedel i allmänhet och Lars Palm, professor i media- och kommunikationsvetenskap vid Halmstad Högskola, om information som styrmedel.

Jämställdhets- eller könsrelaterade frågor har inte särskilt behandlats under projektarbetet. Men det är frågor som tydligt bör beaktats i arbetet med den kommande konsumentpolitiska propositionen, t.ex. när det gäller kvinnors och mäns konsumtionsmönster.

## 2 Vidtagna åtgärder

Dagens konsumentpolitik har i många delar sin grund i åtaganden och insatser sedan 1960-talet. Konsumenternas situation förändras ständigt och en av konsumentpolitikens viktigaste uppgifter är att anpassa inriktning och åtgärder efter de aktuella problem som konsumenten möter i sin vardag. Den nya inriktningen för konsumentpolitiken som föreslås i det här dokumentet beaktas de omvärldsförändringar som har skett under senare år.

### 2.1 Handlingsplanen 2001-2005

De nuvarande målen för konsumentpolitiken fastställdes av riksdagen i november 2001 i enlighet med propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU2, rskr. 2001/02:51). Den svenska inriktningen på EU-arbetet och miljöfrågorna inom konsumentpolitiken lämnades i separata skrivelser till riksdagen i mars 2002, Mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU (skr. 2001/02:148) och i januari 2003, Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken (skr. 2002/03:31).

I EG-fördragets konsumentskyddsartikel 153 slås fast att för att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå ska gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras

rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen. I inre marknadsartikeln, artikel 95, klargörs att kommissionen vid förslag till åtgärder för att upprätta den inre marknaden skall utgå från en hög skyddsnivå avseende bl.a. konsumentskydd. Motsvarigheter till dessa bestämmelser finns i den föreslagna nya EU-konstitutionen.

Den innevarande strategin för konsumentpolitiken 2002 – 2006 antogs av Europeiska kommissionen i maj 2002 (KOM(2002) 208 slutlig). Den har tre huvudsakliga mål:

- en hög gemensam konsumentskyddsnivå,
- en effektiv tillämpning av konsumentskyddsbestämmelserna och
- konsumentorganisationernas engagemang i EU:s politik.

Det löpande åtgärdsprogram som finns ska ses över regelbundet. Kommissionen presenterade ett arbetsdokument med en översyn av det löpande åtgärdsprogrammet för strategin i september 2003, SEK(2003) 1387. I samband med detta redovisade även medlemsstaterna hur man nationellt agerade för att bidra till att uppnå målen i strategin. Flera uppdrag, utredningar och ny lagstiftning har initierats inom ramen för den nu gällande handlingsplanen. I det här kapitlet presenteras de åtgärder som har genomförts i syfte att uppnå de konsumentpolitiska målen. Åtgärder presenteras under det mål de haft till uppgift att uppnå.

### **Inflytandemålet**

Inflytandemålet syftar till att stärka konsumenternas ställning och inflytande på marknaden.

För att konsumentaspekterna bättre ska tas till vara när regeringen utformar och genomför sin politik har ett råd för konsumentfrågor inrättats i Regeringskansliet. Rådet består av företrädare för berörda myndigheter och möts cirka två gånger per år.

För att öka ideella organisationers möjlighet till inflytande i konsumentpolitiken har paraplyorganisationerna Sveriges

Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan givits ökat statligt stöd i form av nivåhöjningar från 2001. Dessutom fördelar Konsumentverket stöd till organisationer som engagerar sig i konsumentfrågor.

En samrådsgrupp för konsumentorganisationer har träffats regelbundet.

En särskild satsning har riktats mot ungdomars inflytande i konsumentpolitiska frågor. Allmänna arvsfonden har under åren 2002–2004 fördelat totalt 10 miljoner kronor till ungdomsorganisationer som särskilt arbetar med konsumentfrågor.

Konsumentverket fick i regleringsbrevet för 2002 uppdraget att undersöka informationen till konsumenter om etiska fonder. Verket har begärt att Etiska nämnden för Fondmarknadsföring ska uttala sig om vad som avses som god branschsed vid marknadsföring av etiska fonder. Ett sådant uttalande lämnades av nämnden i april 2004.

Konsumentfrågorna inom det finansiella området har varit ett prioriterat område i handlingsplanen. En rad åtgärder som utlovats har genomförts. Konsumentskyddet vid finansiell rådgivning har utretts. En ny lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter trädde i kraft den 1 juli 2004.

En utredning om obehörig användning av kontokort samt konsumentskydd vid s.k. modemkapning (dir. 2004:10) har tillsatts med uppgift att se över bl.a. 34 § konsumentkreditlagen, som reglerar obehörig användning av kontokort. Uppdraget ska vara slutfört senast den 31 mars 2005.

På de regelreformerade marknaderna existerar fortfarande problem för konsumenterna. Sedan 2002 har Konsumentverket i samarbete med Konkurrensverket fått i uppdrag att genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna har medfört och vad de i framtiden kan innebära för konsumenten. Bl.a. har el- och telemarknaderna undersökts. Under 2004 ska en erfarenhetssummering göras av de marknader som studerats och förslag lämnas på åtgärder inom området för framtida studier.

Uppdraget ska redovisas till Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet den 31 december 2004.

För att stärka konsumenternas ställning på elmarknaden inrättades 2002 Konsumenternas Elrådgivningsbyrå. Verksamhetens syfte är att informera, vägleda och hjälpa konsumenter. Under 2003 hanterade byrån ca 9 900 förfrågningar från konsumenter och hade cirka 220 000 besök på sin webbplats.

För att främja forskningen inom konsumentområdet har sedan 2001 ett statligt stöd på 1,1 miljoner kronor under tre år givits till Centrum för konsumentvetenskap vid Göteborgs universitet.

Konsumentverket arbetar kontinuerligt med att upprätta branschöverkommelser.

Allmänna reklamationsnämnden fick 2004 ytterligare medel för att kunna återuppta prövningen av vissa försäkringsärenden.

### **Hushållningsmålet**

Hushållningsmålet syftar till att ge hushållen goda möjligheter till att utnyttja sina resurser effektivt.

Den viktigaste åtgärden som har genomförts och som kan kopplas till hushållningsmålet är införandet av en ny prisinformationslag (2004:347) som ska förbättra prisinformationen till konsumenterna och underlätta prisjämförelser. Den nya lagen trädde i kraft den 1 oktober 2004 och omfattar produkter och tjänster som inte tidigare omfattats av krav på prisinformation, t.ex. el och mobiltelefoni.

För att öka konsumenters kunskaper och samordna informationen om avtalspensioner har Försäkringsförbundet tillsammans med Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten gått samman i ett projekt för att skapa en Pensionsportal ([www.minpension.nu](http://www.minpension.nu)). Där ska den enskilde kunna begära samlad information om sina pensionsförmåner från i första hand allmänna pensionssystem och kollektivavtalad tjänstepension. Portalen har sjösatts hösten 2004.

Konsumentverket fick i regleringsbrevet för 2002 i uppdrag att närmare analysera orsakerna och uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldssättning. Verket överlämnade en rapport till regeringen i juli 2003.

Utredningen om skuldsanering har i betänkandet Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (SOU 2004:81) lämnat förslag på ett förenklat förfarande i skuldsaneringsärenden som syftar till att korta handläggnings-tiderna i skuldsaneringsärenden och göra det mer lätt-överskådligt.

## Säkerhetsmålet

Syftet med säkerhetsmålet är att konsumenternas säkerhet och hälsa ska skyddas. Ett nytt EG-direktiv om produktsäkerhet antogs 2001. I samband med genomförandet av direktivet har en översyn av den svenska produktsäkerhetslagstiftningen gjorts. En ny produktsäkerhetslag (2004:451) trädde i kraft den 1 juli 2004. Genom den nya lagen förbjuds näringsidkare att tillhandahålla farliga varor och tjänster och ska på eget initiativ vidta de åtgärder som behövs för att varorna eller tjänsterna inte skadar någon.

Systemet för skaderegistrering behandlades i samband med propositionen om nationella mål för folkhälsan. Socialstyrelsen har därefter analyserat möjligheterna att utveckla skaderapporteringssystemet EHLASS. En rapport lämnades till Socialdepartementet 2003. För att stärka systemet föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2005 ett ökat statligt bidrag till EHLASS med totalt 3 miljoner kronor årligen.

Inom ramen för det nordiska samarbetet har en gemensam nordisk strategi för att öka konsumentinflytandet i standardiseringsarbetet tagits fram.

En utredning tillsattes våren 2003 för att utreda marknadskontrollens framtida organisation och finansiering. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att undersöka

marknadskontrollen inom det produktsäkerhetsområde som berör konsumenter. Utredningen överlämnade i juni 2004 betänkandet Tillsyn för säkrare varor och öppna marknader (SOU 2004:57).

Den utredare som har tillkallats för att se över 34 § konsumentkreditlagen har även till uppgift att överväga frågan om förstärkning av konsumentskyddet när det gäller modem-uppkoppling mot Internet. I uppdraget ingår att bedöma behovet av och föreslå såväl lagändringar som andra åtgärder för att stärka konsumentskyddet på området.

Konsumentverket har 2004 fått i uppdrag att dels genomföra en informationsinsats om modemkapningar, dels en kartläggning av förekomsten av försåtliga SMS-tjänster. Informationsinsatsen ska genomföras hösten 2004 tillsammans med berörda myndigheter och företag som är verksamma i branschen, bl.a. banker och Internetoperatörer. Slutlig redovisning ska ske till regeringen senast den 15 december 2004. Uppdraget kring SMS-tjänster ska redovisas senast den 19 november 2004, då Konsumentverket ska lämna förslag på åtgärder.

### Miljömålet

Syftet med miljömålet är att sådana konsumtions- och produktionsmönster ska utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en hållbar utveckling.

Den utvärdering av konsumentpolitikens miljömål som regeringen gjorde 2002 redovisades till riksdagen i skrivelsen Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken (skr. 2002/03:31). I skrivelsen presenterade regeringen nya delmål för miljöarbetet inom det konsumentpolitiska området. Bl.a. angavs att inriktningen skulle vara att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i konsumentpolitikens samtliga verksamhetsområden. Konsumentverket fick i uppdrag att föreslå konsument- och miljörelaterade indikatorer för att möjliggöra en utvärdering av miljömålet. Verket redovisade sitt förslag i en

rapport i september 2003, Konsument- och miljörelaterade indikatorer (PM 2003:10).

Inom ramen för de projektstöd som Konsumentverket administrerar har miljöorganisationers konsumentprojekt särskilt prioriterats. Det nordiska miljömärkningssystemet Svanen har utvecklats.

År 2001 tillfördes Konsumentverket 5 miljoner kronor för att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel. Flera informationsbroschyrer har tagits fram och ett dialogforum med producenter har inrättats. Erfarenheterna av arbetet har presenteras i en rapport hösten 2004.

En utredare har tillkallats med uppdrag att precisera begreppet hållbar konsumtion när det gäller hushållen, samt att föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion ska uppnås, En handlingsplan för hållbar konsumtion (dir. 2004:37). Uppdraget har sin utgångspunkt i slutsatserna som antogs vid toppmötet i Johannesburg 2002 och ska redovisas senast den 31 maj 2005. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 1 december 2004.

### **Kunskapsmålet**

Syftet med kunskapsmålet är att konsumenterna ska ha tillgång till god vägledning, information och utbildning.

En satsning om 20 miljoner kronor gjordes 2002 för att stödja den kommunala konsumentvägledningen. Konsumentverket ansvarade för fördelningen av pengarna till olika projekt där slutligen 80 kommuner deltog. Konsumentverket arbetar för närvarande med en utvärdering av projekten. En nivåhöjning om 5 miljoner kronor har även gjort det möjligt för Konsumentverket att kostnadsfritt tillhandahålla kurser för konsumentvägledare. Verket har även utvecklat ett webbaserat system för landets konsumentvägledare, kallat KOV-Direkt.

Konsumentverket utvecklar och uppdaterar sin webbplats kontinuerligt för att göra den mer tillgänglig och sprida information till konsumenterna. En bekräftelse på att

webbplatsen är uppskattad är att Konsumentverkets webbplats har belönats med flera utmärkelser. Den viktigaste informationen på Konsumentverkets webbplats finns tillgänglig i talsyntes och på 14 olika språk.

Även Marknadsdomstolen, Allmänna reklamationsnämnden och Fastighetsmäklarnämnden har utvecklat sin information till konsumenter och då särskilt den information som lämnas via myndigheternas webbplatser på Internet.

Konsumentverket har avrapporterat sitt uppdrag att kartlägga vad som omfattas av begreppet etisk märkning samt att göra en analys av hur det framtida arbetet med den etiska märkningen bör bedrivas inom ramen för konsumentpolitiken. Rapporten har fått rubriken Konsumtion och Etik – om företagens sociala ansvar och etisk märkning och innehåller bl.a. en grundlig genomgång av märkningssystem och etiskt arbete som finns för närvarande på marknaden.

Den etiska märkningen har fått ekonomiskt bidrag genom att organisationen Rättvisemärkt har fått ett statligt stöd på 1,6 miljoner kronor för sitt arbete från och med 2003.

För att bättre utnyttja och ta del av den konsumentforskning som bedrivs såväl i Sverige som internationellt, har ett vetenskapligt råd inrättats vid Konsumentverket.

### **2.1.1 En konsumentundersökning**

Det har inte tidigare gjorts någon ordentlig utvärdering av den lokala konsumentverksamheten och dess effekter. För att få en bild av hur allmänheten ser på konsumentvägledningen gav konsumentministern i början av året ett uppdrag till en forskare vid nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, att tillsammans med TNS Gallup genomföra en studie om betalningsviljan hos allmänheten för den kommunala konsumentvägledningen. Det har gjorts genom en enkätundersökning som har besvarats av drygt 2 000 slumpmässigt utvalda svenskar.

Resultatet visar att svensken i genomsnitt är villig att betala en inte obetydlig summa pengar per år för den kommunala konsumentvägledningen. En försiktig uppskattning visar att man i genomsnitt är villig att betala 280 kronor mer i skatt per år för att ha en kommunal konsumentvägledning som motsvarar en heltidsanställd vägledare per 40 000 invånare. Om man jämför resultatet med en uppskattning av motsvarande kostnader för den kommunala konsumentvägledningen, finner man att även vid en försiktig uppskattning av fördelarna så är den samhällsekonomiskt lönsam. Det innebär att de samhällsekonomiska fördelarna, mätta som betalningsviljan, är större än de samhällsekonomiska kostnaderna, mätta som den genomsnittliga kostnaden för den befintliga nivån på den kommunala konsumentvägledningen.

Studien visar också att faktorer så som låg inkomst och att den tillfrågade själv varit i kontakt med en lokal konsumentvägledare gör att betalningsviljan ökar. Det gäller även de som bor där det inte finns någon konsumentvägledning idag. De tillfrågade anser att det är viktigt med konsumentverksamhet på grund av dess förebyggande arbetet och stöd till svaga grupper, oberoende av om de själva haft anledning att använda sig av den eller inte. I enkäten ställdes även en fråga om vilka informationskanaler de tillfrågade använde sig av vid viktigare inköp. Resultatet visade att de absolut vanligaste kanalerna är släkt, vänner och kollegor (79 procent) och media i form av tidningar och TV/radio (61 procent). Det kan jämföras med att 31 procent uppgav att de inhämtat information via Konsumentverkets hemsida.

Enkäten avslutades med en fråga om vilken betydelse olika s.k. tilläggsvärden har vid val av olika varor och tjänster. Av resultatet kan man dra slutsatsen att de tilläggsvärden som har direkta fördelar för konsumenten själv – säkra produkter och ekonomisk stabilitet – ges störst betydelse. Miljömärkta produkter och intern moral i företaget ses inte som lika viktiga. Men alla tilläggsvärden ses som relativt viktiga med en spridning från 66 procent, som ansåg att miljömärkta produkter har

mycket eller ganska stor betydelse, till 86 procent som ansåg att säkra produkter har det.

### 3 En ökad välfärd och hållbar utveckling

Konsumentpolitiken är en viktig del av välfärdspolitik. Konsumentpolitiken är också ett viktigt verktyg för att uppnå målet om en hållbar utveckling.

I teorin gäller att på en fungerande marknad är det konsumenterna som genom sina val bestämmer vilka företag som kommer att finnas. Om konsumenterna har makt och inflytande och känner sig trygga i att ställa krav, har de därmed en direkt påverkan på ekonomins tillväxt.

Vårt välfärdssamhälle bygger i stora delar på en ekonomisk tillväxt. För att generera tillväxt krävs en fungerande marknadsekonomi som i sin tur förutsätter ett starkt konsumentkollektiv som vågar ställa krav.

Konsumentpolitiken bidrar också till att hushållen kan få ut så mycket som möjligt av sina inkomster och att utsatta grupper får särskilt stöd. Vår konsumtion har också en avgörande betydelse för säkerställandet av en hållbar utveckling, som är ett övergripande mål för regeringens politik, och därmed också för konsumentpolitiken.

Väl fungerande marknader förutsätter en effektiv konkurrens. Konkurrensens dynamiska effekter är tillväxt och förnyelse. Tävlan mellan företagen skapar en dynamik på marknaden, vilket i sin tur skapar förutsättningar för lägre priser, nya varor och tjänster samt ny teknik. Härigenom läggs även en viktig grund för att nå en hållbar ekonomisk tillväxt.

Konsumenternas efterfrågan kan styra företagens produktion till produkter med rätt kvalitet och pris. Den styr också företagens val till metoder som återspeglar konsumenternas

värderingar. En förutsättning för att marknaden ska fungera är att företagen inte sätter konkurrensen ur spel. Konkurrensen kan sättas ur spel på flera sätt, t.ex. genom att företag samarbetar i karteller, att dominerande företag missbrukar sin makt och att regler försvårar för nya företag att etablera sig. Gemensamt för dessa problem är att konsumenternas valmöjligheter begränsas med ökade priser och sämre utbud som konsekvens.

Tillväxten är välfärdspolitikens resurs. Utan tillväxt skapas inga nya resurser att fördela. För att göra aktiva val och därmed bidra till tillväxt och välfärd, måste konsumenterna känna trygghet i att de har rättigheter och känner till sina rättigheter. De måste kunna lita på varors och tjänsters säkerhet, kvalitet och användbarhet. Trygghet förutsätter också tillit till den information som näringsidkare lämnar och trygghet i förvissningen om att få pengarna tillbaka om löften inte uppfylls. Konsumentpolitiken ska ge alla konsumentgrupper möjlighet att utnyttja utbudet och känna samma trygghet. Men det kommer alltid att finnas hushåll med låga inkomster och knappa marginaler. Stöd till utsatta grupper kommer därför fortsatt att vara en central uppgift för konsumentpolitiken.

Välfärden måste även omfatta kommande generationer. Konsumtionen måste därför vara hållbar från såväl ett socialt, ekonomiskt som ekologiskt perspektiv. Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringen. Det betyder att alla politiska beslut ska utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. I den reviderade svenska strategin för hållbar utveckling, som regeringen våren 2004 överlämnade till riksdagen (skr. 2003/04:129), betonas vikten av ekonomiska framsteg, social rättvisa och skydd av miljön.

Hållbar utveckling handlar om att värna och nyttja givna resurser på ett hållbart sätt. Men det handlar också om resurseffektivisering och om att långsiktigt förvalta och investera i mänskliga, sociala och fysiska resurser. Att värna om naturresurser och människors hälsa är en avgörande förutsättning för utveckling och välbefinnande. Hållbar utveckling

bärs upp av människors arbetskraft, kunskap och kreativitet. I det hållbara samhället tillfredställs våra behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. De fyra strategiska framtidsfrågor som lyfts fram i regeringens reviderade strategi är; miljödriven tillväxt och välfärd, en god hälsa – framtidens viktigaste resurs, en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande samt barn- och ungdomspolitik för ett åldrande samhälle.

### 3.1 Konsumentpolitikens utmaningar

**Bedömning:** Konsumentpolitiken ska bidra till tillväxt, välfärd och en hållbar utveckling. Den ska värna den svagare parten på marknaden genom en ändamålsenlig och effektivt tillämpad konsumentlagstiftning. De huvudsakliga utmaningarna är:

- Alla människor i Sverige ska kunna vara konsumenter på goda villkor. Tillgängligheten för konsumenterna till varor och tjänster, information och kunskap samt råd och stöd bör öka.
- Att reducera den kommersiella pressen på unga och att rusta barnen och deras föräldrar att bättre kunna möta den kommersiella påverkan som barnen utsätts för.
- Att fortsatt aktivt främja konsumenternas intressen på den gemensamma inre marknaden och verka för att ett harmoniserat konsumentskydd håller hög skyddsnivå. Den europeiska konsumentpolitiken ska drivas framåt med mer samarbete mellan medlemsländerna.
- Den ökande globaliseringen och en snabb teknisk utveckling är idag viktiga faktorer som påverkar konsumenternas vardag. Det ställer ökade krav på ett internationellt samarbete.

Konsumentpolitiken har ett omfattande uppdrag. Den ska bidra till tillväxt och välfärd samt medverka till rättvis fördelning. Den ska värna den svagare parten på marknaden genom en ändamålsenlig och effektivt tillämpad konsumentlagstiftning,

tvistlösning och ge förutsättningar för god konsumentinformation. Den ska präglas av långsiktighet och hållbarhet. Den ska uppfylla sina mål i samverkan med andra politikområden. Konsumentpolitikens resurser är dock begränsade. Strategins viktigaste uppgift är därför att göra prioriteringar för att åstadkomma bästa möjliga måluppfyllelse.

Den framtida konsumentpolitiken står inför fyra huvudsakliga utmaningar:

- tillgänglighet för alla,
- barn och unga konsumenters utsatthet,
- en fungerande inre marknad,
- konsekvenserna av en ökad globalisering.

### 3.1.1 Tillgänglighet för alla

Alla människor i Sverige ska kunna vara konsumenter på goda villkor. Det handlar om tillgänglighet till varor och tjänster, information, kunskap, råd och stöd. Oavsett om man har ett funktionshinder, inte har svenska som första språk eller tillhör en ekonomiskt utsatt grupp ska man ha tillgång till ett bra konsumentskydd och information som gör det möjligt att göra aktiva val. Tillgängligheten till varor och tjänster handlar bl.a. om att fysiskt komma åt varan eller tjänsten. Det kan t.ex. handla om att kunna komma in i en butik eller att nå upp och fram till en självbetjäningsautomat. Men det kan även handla om tillgänglighet till service i serviceglesa områden.

Den åldrande befolkningen i Europa utgör en allt större konsumentgrupp, ofta med särskilda behov. Genom att utveckla varor, tjänster och information så att de som ingår i denna grupp klarar sig själva längre ges en tillfredsställelse för den enskilde. Dessutom kan stora samhällsekonomiska besparingar göras. En av sex är idag 65 år eller äldre i Sverige. Gruppen äldre, liksom deras andel av befolkningen, väntas öka kraftigt de närmaste 40 åren.

Som konsument är det viktigt att kunna ta del av information för att på så sätt kunna göra aktiva val och därigenom utöva

inflytande. Den kommunala konsumentvägledningen har som en viktig uppgift att stödja de grupper som i olika situationer har ett särskilt behov.

Tillgänglighet handlar också om tillgång till alternativ för konsumenterna att lösa tvister utanför domstol. Sådan utomrättslig tvistlösning kan bidra till att konsumenterna på ett snabbt och smidigt sätt kan lösa sina tvister. Denna verksamhet behöver därför utvecklas så att fler organ uppfyller de rekommendationer som EU-kommissionen utfärdat på området.

I den omvärldsanalys, som konsultföretaget Arthur D. Little genomfört på uppdrag av Jordbruksdepartementet, konstateras att det är svårt att på central nivå identifiera och effektivt nå de ”svaga” konsumenterna. Det brittiska Handels- och industridepartementet (DTI) har i en studie nyligen konstaterat att få länder uttryckligen har definierat vilka grupper som bör fokuseras. I studien drogs också slutsatsen att det i det enskilda fallet snarare är bättre att angripa konsumentproblemet i sig än att inrikta sig på en särskild konsumentgrupp.

### 3.1.2 Barn och unga konsumenter

Fler än 1,4 miljoner av Sveriges invånare är ungdomar mellan 13 och 25 år. Gruppens storlek kommer att öka under de närmaste åren för att vara som störst 2009–2010. Alla ungdomar går igenom en successiv frigörelse- och etableringsprocess som lägger grunden för deras framtidsplaner.

Barn och ungdomar är utsatta för ett hårt kommersiellt tryck och de påverkar ofta familjens inköp. Dagens varu- och tjänsteutbud ställer höga krav på kunskap och medvetenhet. Det är angeläget att ungdomars förståelse för såväl hushållsekonomi som konsumenträttigheter ökar.

Barn och unga är en prioriterad grupp för regeringen. I propositionen Makt att bestämma – rätt till välfärd (prop. 2004/05:2) föreslår regeringen två nya övergripande mål för den nationella ungdomspolitik.

– Ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd.

– Ungdomar ska ha verklig tillgång till makt.

De två målen ska ligga till grund för styrningen av åtgärder och uppföljningen av ungdomars levnadsvillkor. Samordningen mellan politikområden ska stärkas. Regeringen föreslår även tematiska huvudområden: lärande och personlig utveckling, hälsa och utsatthet, inflytande och representation, egen försörjning samt kultur och fritid.

Konsumentverket konstaterar i redovisningen av sitt barn- och ungdomsprojekt i juni 2004, att barn och ungdomar idag snarare är konsumenter än samhällsmedborgare. Unga konsumenter som är vana vid reklam. De gillar korta, snabba budskap och ser reklamen som en slags underhållning. Konsumentverket menar därför att det är nödvändigt att barn och ungdomar blir medvetna om den påverkan de utsätts för och att det finns alternativa informationskällor. Då kan de utveckla ett eget förhållningssätt till marknadsföring och konsumtion.

Kairos Future och MTV har tillsammans genomfört undersökningen Nordic Youth 2004, som är en omfattande studie av unga nordbors värderingar. Syftet med undersökningen är att kunna följa värderingsförändringar bland unga för att få en bild av hur samhället kommer att förändras på längre sikt. De värderingar som vi formar i ungdomsåren bär vi med oss när vi blir äldre. Inom en snar framtid kommer dagens ungdomar att vara med och påverka samhället utifrån sina uppfattningar. På så sätt ger undersökningen en indikation om hur samhället kommer att förändras på sikt.

Undersökningen visar att ungdomar i de olika nordiska länderna har väldigt lika värderingar. De har som konsumenter inga problem att navigera i konsumtionssamhället. Samtidigt känner de sig stressade av den moderna teknikens möjligheter. Men deras största problem är att hinna med allt de vill göra. Därför har de ingen brådska att bli vuxna. Det viktiga är att få uppleva saker och att utvecklas som individ.

För ungdomar idag är konsumtion nära kopplad till livsstil och identitet. Genom val av kost och kläder markerar ungdomar sin grupp tillhörighet.

För att nå gruppen unga konsumenter med information och ge dem kunskap om de olika aspekterna på konsumtion, behöver nya metoder och kanaler utvecklas. Konsumentverket har inom ramen för sitt ungdomsprojekt tagit fram ett antal förslag på nya sätt hur man bättre kan nå gruppen unga konsumenter.

De kommersiella påtryckningarna på barn och ungdomar har ökat de senaste åren. Reklamen förmedlas i tryckta medier, på Internet, i utländsk TV, på bio och genom mobiltelefoni. I och med framväxten av ny teknologi har kanalerna för marknadsföring blivit kraftfullare och den nya tekniken har gjort det möjligt att marknadsföra produkter till barn på nya, mer dolda, sätt. Ur ett välfärdsperspektiv är barns och ungas matvanor en särskilt viktig fråga. Marknadsföringens roll kopplad till kost och hälsa är därför ett område som bör lyftas fram på ett tydligare sätt i konsumentpolitiken. Media och marknadsföringens roll i cementeringen av könsroller är ytterligare en fråga att ta hänsyn till i det sammanhanget. Här finns det erfarenheter att ta till vara från regeringens två projekt FLICKA och Sexualiseringen av det offentliga rummet. Att kvinnor och flickor objektifieras och sexualiseras i annonser, massmedia och på Internet påverkar också flickors hälsa.

Även frågan om kommersiell påverkan riktad mot barn och unga vid elektronisk kommunikation kommer att få ökad betydelse.

Arbetet kring varor och tjänsters säkerhet är av särskild relevans för barn och ungdomar eftersom dessa är över-representerade i skadestatistiken för många aktiviteter. Samtidigt blir det allt mer populärt med riskfyllda idrotts- och fritidsaktiviteter bland unga.

### **3.1.3 En gemensam inre marknad**

Den inriktning som gäller idag, att Sverige aktivt ska främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa och verka för en stark och bred konsumentpolitik inom EU, bör ligga fast. Sverige bör även fortsatt aktivt främja konsumenternas

intressen och verka för att ett harmoniserat konsumentskydd håller hög skyddsnivå. Utgångspunkten är att harmonisering inte ska innebära försämringar för konsumenterna i medlemsländer som redan har ett högt skydd.

Att EU:s regler för marknaden harmoniseras ger konsumenterna fördelar. Det gynnar utvecklingen av en konkurrenskraftig inre marknad med bredare utbud, större valmöjligheter och ökad prispress. Dessutom gör gemensamma regler det lättare för konsumenterna att veta vilka rättigheter de har, oavsett i vilket medlemsland de handlar. Förändringar sker och det faktum att unionen idag består av 25 medlemsländer ställer nya krav på samarbetet mellan dessa för att en fungerande inre marknad där konsumenternas intressen tydligt beaktas ska bli en realitet.

Förenklningar och sammanslagningar av olika lagstiftningar, där det är ändamålsenligt och konsumentskyddet inte sänks, är ett sätt att göra det lättare för konsumenterna och näringsidkarna att tillgodogöra sig, förstå och tillämpa lagstiftningen.

För att nå framgång med att påverka utformningen av politikområdet på europeisk nivå krävs att man i ett tidigt skede kan identifiera andra medlemsländer som har en gemensam syn i en specifik fråga. Det är något som Sverige skulle kunna bli ännu bättre på. Kravet på att bygga nätverk och ha ett flexibelt förhandlingsätt blir allt viktigare, eftersom alliansernas sammansättning skiftar från fråga till fråga.

De nordiska länderna har en likartad lagstiftning på konsumentområdet och de har idag ett strukturerat samarbete i EG-rättsliga frågor kring nya direktivförslag och genomförande av nya direktiv. I och med de baltiska ländernas och Polens EU-medlemskap finns möjligheter att utvidga samarbetet kring konsument- och inre marknadsfrågor i Östersjöområdet.

För att den inre marknaden ska fungera effektivt måste kontrollen av de lagar som gäller skydd av ekonomiska intressen förbättras. I och med att antalet transaktioner över gränserna ökar, har behovet av förbättrat konsumentskydd ökat. Utvidgningen förstärker behovet av åtgärder. Förordningen om

administrativt samarbete, som antagits av ministerrådet i oktober 2004 (2003/0162(COD)), kommer att ge förutsättningar för en effektiv tillsyn som täcker hela den inre marknaden. Förslaget innebär att tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna ges en rättslig ram för sina rättigheter, befogenheter och skyldigheter. Syftet är att förbättra kontrollen av efterlevnaden av de lagar som avser att skydda konsumenternas ekonomiska intressen vid gränsöverskridande handel och att därmed öka konsumenternas förtroende för den gränsöverskridande handeln. Genom att ett nätverk av offentliga tillsynsmyndigheter upprättas, som täcker hela den inre marknaden, kan åtgärder vidtas mot näringsidkare oavsett var de berörda konsumenterna finns. Det här samarbetet kommer att innebära att Konsumentverket får en ny roll. Redan idag är Konsumentverket genom Konsument Europa huvudman för Sveriges deltagande i det gemenskapstäckande nätverket av nationella instanser för utomrättslig reglering av konsumenttvister, EEJ-Net, och dess motsvarighet vad gäller finansiella tjänster, FIN-Net. Genom nätverken får konsumenterna hjälp, information och råd om tvistlösningsförfaranden utom domstol i andra länder vilket bidrar till att öka tryggheten vid köp av varor i andra länder, eller via e-handel.

Andra förslag som kommer att ha stor betydelse för konsumenterna är förslagen om otillbörliga affärsmetoder, säljfrämjande åtgärder samt tjänstedirektivet.

Förslaget till direktiv om otillbörliga affärsmetoder (KOM(2003)356) presenterades av kommissionen i juli 2003. Den centrala bestämmelsen i förslaget är en generalklausul med ett generellt förbud mot otillbörliga affärsmetoder. Den bestämmelsen kompletteras med ett särskilt uttalat förbud mot vilseledande och aggressiva affärsmetoder. I maj 2004 träffades en politisk överenskommelse om förslaget på konkurrenskraftsrådet. Sverige och Danmark lämnade en gemensam skriftlig reservation eftersom bedömningen gjordes att förslaget riskerar att sänka den befintliga konsumentskyddsnivån. Europaparlamentet kommer att behandla frågan hösten 2004 och det är i nuläget osäkert vad som kommer att hända med förslaget.

Det förordningsförslag om säljfrämjande åtgärder (KOM(2001)546) som nu håller på att förhandlas bygger på kommissionens förslag från 2001. Förslaget syftar till att garantera en hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet och konsumentskydd genom en harmonisering av bestämmelser som rör användning och marknadskommunikation av säljfrämjande åtgärder.

Förslaget till direktiv om tjänster (KOM(2004)2) på den inre marknaden ingår som ett led i Lissabonprocessen, där en väl fungerande inre marknad för tjänster är nödvändig för att uppnå målet att vara världens mest kunskapsbaserade och konkurrenskraftiga ekonomi 2010. Förslaget är ett ramdirektiv som syftar till att fastställa en rättslig ram för att undanröja hinder för etablering för leverantörer av tjänster och för den fria rörligheten av tjänster. Det föreslagna direktivet har ett mycket brett tillämpningsområde och berör en rad frågor som också regleras i andra gemenskapsinstrument. Då förhandlingarna ännu är i ett inledningsskede är det svårt att förutspå hur ett slutresultat kommer att se ut. Men det är troligt att tjänstedirektivet kommer att få betydelse för konsumenterna i framtiden.

### **3.1.4 Konsekvenser av en ökad globalisering**

Den ökande globaliseringen och en snabb teknisk utveckling är idag viktiga faktorer som påverkar konsumenternas vardag. Det ställer ökade krav på ett internationellt samarbete för att snabbt komma till rätta med de problem som kan uppstå för den enskilde konsumenten. Det ställer även ökade krav på ansvarstagande näringsidkare, särskilt när det gäller varor och tjänsters miljöanpassning och säkerhet inom teknologi och e-handel.

Sverige har i nationella och internationella sammanhang en lång tradition av att vara först med att sätta politiskt fokus på miljö- och hållbarhetsarbete. T.ex. bidrog Sverige, i nära samarbete med övriga nordiska länder, till att hållbara

konsumtions- och produktionsmönster lyftes fram vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002. I Johannesburgsdeklarationen anges en rad åtgärder på olika nivåer och inom olika områden tillsammans. Den innehåller förslag att utveckla verktyg, politiska program och samarbete för att förändra ohållbara konsumtions- och produktionsmönster. Det beslutades bl.a. om att ta fram ett 10-årigt ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion. I den nu pågående uppföljningen av Johannesburgslutsatserna avseende hållbar konsumtion och produktion, den s.k. Marrakech-processen, har fokus främst varit inriktat på hållbar produktion. I det här arbetet kommer Sverige att verka för att konsumtionsfrågorna får större uppmärksamhet. Johannesburgsmötet följs upp av FN:s kommitté för hållbar utveckling (Committee for Sustainable Development, CSD). Inom ramen för CSD:s arbete prioriteras hållbar konsumtion och produktion som ett tvärgående tema fram t.o.m. 2010/11, då det blir ett eget prioriterat tema under två år.

I syfte att utveckla program för hållbar konsumtion och produktion har FN:s Miljöprogram (UNEP) föreslagit ett system av "Lead Countries" för en rad tekniska arbetsgrupper. Dessa grupper baseras i huvudsak på pågående projekt inom UNEP and FN som t.ex. "the Lifecycle Initiativ" och "Cleaner Production Centres" m.fl. Sverige har beslutat att ta på sig en ledarroll för arbetet med att åstadkomma hållbar konsumtion.



## 4 Nya mål för konsumentpolitiken

**Förslag:** De nuvarande fem målen för konsumentpolitiken ersätts med ett mål:

- Trygga konsumenter med makt agerar för välfärd och hållbar utveckling

**Bedömning:** Det övergripande målet bör kompletteras med följande nya delmål:

- Konsumentskyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla
- Medvetna konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser
- Producenter och övriga näringsidkare är ansvarstagande gentemot konsumenterna.

De nya målen ska gälla för arbetet såväl nationellt som inom EU och i andra internationella fora.

För att ett politiskt mål ska vara användbart måste det vara tydligt, allmänt känt hos utförarna, mätbart och realistiskt. Det ska inte finnas utrymme för alternativa tolkningar. Alla de åtgärder som genomförs inom ramen för konsumentpolitiken ska kunna hänföras till målet.

De övergripande målen som gäller för konsumentpolitiken idag har i stora delar funnits sedan 1995. De är uppdelade i följande fem målformuleringar:

- Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska stärkas, *inflytandemålet*.
- Hushållen ska ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt, *hushållningsmålet*.

- Konsumenternas hälsa och säkerhet ska skyddas, *säkerhetsmålet*.
- Sådana konsumtions- och produktionsmönster ska utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling, *miljömålet*.
- Konsumenterna ska ha tillgång till god vägledning, information och utbildning, *kunskapsmålet*.

Användbarheten av dessa mål har under projektets gång ifrågasatts av olika intressenter. Huvudinvändningen som framfördes i den omvärldsanalys, som Arthur D. Little genomförde på uppdrag av Jordbruksdepartementet, är att dagens mål är för vida. Målen anses ha skapat en oklar inriktning för konsumentpolitiken i stort och för verksamheten på berörda myndigheter. Det finns därmed en risk för att åtgärder och resurstilldelning inte blir ändamålsenliga. Några av de synpunkter som förts fram är följande:

*Inflytandemålet* anses vara ett komplicerat mål där det är oklart vilken ställning som ska stärkas. De personer som intervjuats tolkar målet olika, vilket ger en indikation på att målet inte är tillräckligt tydligt.

*Hushållningsmålet* anses ligga på för hög nivå. De flesta har förståelse för att det är viktigt utifrån ett mer "nationalekonomiskt" perspektiv, men anser att det är mycket svårt att bryta ner och operationalisera.

*Säkerhetsmålet* ses i allmänhet som ett bra, accepterat och etablerat mål. Men att skydda konsumenternas hälsa ses som ett mycket svårt mål att genomföra i praktiken och frågetecken har rests om målet som helhet. Skyddet av hälsan kan betyda att man inte bör riskera att skadas fysiskt men också att motverka sådana konsumtionsmönster som medför en ökad risk för hälsoproblem såsom övervikt. Oklarheten vid tolkningen har orsakat osäkerhet hos vissa myndigheter om vad just de bör göra för att uppfylla målet. De flesta intervjuade personer ställer sig också frågande till hur man mäter och följer upp säkerhetsmålet.

*Miljömålet* anses möjliggöra en relativt fri tolkning av innebörden i form av konkreta åtgärder för en miljömässigt

hållbar konsumtion. Särskilt skrivningen om produktionsmönster är kontroversiell eftersom den anses alltför ambitiös i förhållande till de resurser som finns.

*Kunskapsmålet* ses av de flesta som ett medel för att uppnå de andra målen. Det råder dock stor enighet om att information och kunskap är en nyckel för att genomföra en konsumentpolitisk handlingsplan och för att konsumentpolitiken ska kunna främja en väl fungerande marknad.

En jämförelse med de mål som finns för konsumentpolitiken i de länder projektet valde att göra jämförelser med i ovan nämnda omvärldsanalys, Storbritannien och Nya Zeeland, visar att de länderna har en smalare inriktning och klart tydligare konsumentpolitisk målbild än den vi har i Sverige. Ett exempel är Nya Zeelands mål som är "Creating Confident Consumers". Det anses ha bidragit till en tydligare fokusering av det konsumentpolitiska arbetet.

Slutsatsen i omvärldsanalysen är att det råder stor enighet om att de konsumentpolitiska målen måste skärpas och operationaliseras för att kunna omsättas i kraftfulla mål för de myndigheter vars verksamhet ska bidra till att uppnå dem.

De mål som föreslås i det följande har tagits fram utifrån den roll som konsumentpolitiken bör ha (se avsnitt 2.1). Uppgiften har varit att formulera ett mål som ger en tydlig inriktning för verksamheten och som är mätbart, men som ändå ger ansvariga myndigheter tillräcklig frihet att planera sin verksamhet. Målen är formulerade i form av de "tillstånd" som man önskar uppnå med hjälp av de åtgärder som presenteras i kapitel 5, samt är tänkta att kunna gälla under en längre tid.

## 4.1 Övergripande mål

Konsumentpolitikens mål föreslås bestå av ett övergripande mål, en vision som besvarar frågan: Vad är det samlade syftet med konsumentpolitiken? Det nya övergripande målet innefattar dagens fem mål. Förslaget är:

*Trygga konsumenter med makt agerar för välfärd och hållbar utveckling.*

Konsumenterna ska vara en maktfaktor att räkna med. Trygga och starka konsumenters aktiva val bidrar på ett avgörande sätt till fungerande marknader som skapar tillväxt och därmed välfärd. Med ökad kunskap och information har konsumenterna förutsättningar att göra aktiva val. Konsumentmakt förutsätter också en god lagstiftning som skyddar kollektivet och den enskilde. Konsumenterna ska vara trygga i att de har rättigheter och veta hur de kan användas. Genom att ge de som är i behov av stöd bidrar konsumentpolitiken till en jämnare fördelning av resurser både på individ- och samhällsnivå. Konsumenterna ska ges förutsättningar att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

## 4.2 Delmål

Det övergripande målet kompletteras med följande delmål:

1. Konsumentskyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla.
2. Medvetna konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser.
3. Producenter och övriga näringsidkare är ansvarstagande gentemot konsumenterna.

De tre delmålen är det övergripande målets tre stödjepelare och anger huvudområdena för konsumentpolitiken. Konsumentskyddet är avgörande för att skapa trygghet och möjliggöra aktiva val (*delmål 1*). Att konsumenterna är medvetna, genom kunskap och tillgång till information, är en förutsättning för att kunna göra de val som uppfyller såväl

individens som kommande generationers behov av en hållbar utveckling (*delmål 2*). Även utbudssidan, producenter och näringsidkare, i ekonomin måste ta sin del av ansvaret för att de konsumentpolitiska målen ska bli verklighet (*delmål 3*).

För att uppnå målen behöver åtgärder vidtas. Det kan handla om informationsinsatser, införandet av nya regler, exempelvis etiska aspekter på kommersiell påverkan, och nya uppgifter för myndigheter. Konsumentpolitiska prioriteringar mellan områdena styr vilka åtgärder som kan genomföras och i vilken omfattning. Genom att, som nu föreslås, dela in konsumentpolitiken på ett nytt sätt ges regeringen en större flexibilitet att över åren kunna göra olika konsumentpolitiska prioriteringar.



## 5 Konsumentpolitiska prioriteringar

De konsumentpolitiska delmålen innehåller ingen inbördes rangordning. Alla tre ska ses som stöd för det övergripande målet, att trygga konsumenter med makt bidrar till välfärd och hållbar utveckling. Som tidigare nämnts är konsumentpolitikens uppdrag stort och resurserna begränsade. Åtgärderna som hänförs till de olika delmålen delas därför in i sex olika konsumentpolitiska områden. Inom vart och ett av dessa områden prioriteras vilka åtgärder som bör vidtas.

De sex områdena är:

- *Att uppnå en hållbar konsumtion* ur såväl ett ekologiskt som ekonomiskt och socialt perspektiv.  
Konsumtionens roll för att uppnå en hållbar utveckling uppmärksammas alltmer, i linje med rekommendationerna från miljötoppmötet i Johannesburg 2002.
- *Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet.*  
Motiven bakom en sådan utvidgning är dels att området växer, dels att konsumenttjänstlagen i sin nuvarande form är direkt tillämplig endast på hantverks- och förvaringstjänster.
- *Säkra varor och tjänster på marknaden.*  
Säkra varor och tjänster är en grundförutsättning för trygghet. Men det finns fortfarande många områden där skyddet såväl som kunskapen om riskerna kan förbättras betydligt.
- *En trygg och säker e-handel.*  
Förekomsten av spam, modemkapningar, ökat tryck av kommersiell påverkan och bedrägerier gör att konsumenten

inte fullt trygg kan nyttja e-handel och andra elektroniska tjänster.

- *Ökad konsumentmakt på det finansiella området.*  
Konsumenterna ställs inför allt större valmöjligheter på de finansiella marknaderna. Samtidigt är relevant information ofta komplex och svår att tolka.

- *Kunskapsbyggande.*  
Ny kunskap behövs för att utforma effektiva styrmedel för konsumentpolitiken. Åtgärder inom politikområdet måste regelbundet utvärderas och utvecklingen bevakas löpande för att möjliggöra att konsumentkollektivet kan vara en motkraft till det kommersiella trycket på marknaden.

Inom vart och ett av de angivna områdena syftar åtgärderna till att ge konsumenterna trygghet och därmed makt att bidra till välfärd och hållbar utveckling. Samtliga tre delmål är relevanta för flertalet konsumentpolitiska områdena, vilket illustreras i matrisen nedan.

<b>Delmål</b> <b>Prioriterade områden</b>	<i>1. Konsument-skyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla</i>	<i>2. Medvetna konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser</i>	<i>3. Producenter och övriga näringsidkare är ansvarstagande gentemot konsumenterna</i>
Att uppnå en hållbar konsumtion	X	X	X
Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet	X		X
Säkra varor och tjänster på marknaden	X		X
Trygg och säker e-handel	X	X	X
Ökad konsumentmakt på det finansiella området	X	X	X
Kunskapsbyggande	X	X	X

## 5.1 Att uppnå hållbar konsumtion

**Bedömning:** Hela det konsumentpolitiska arbetet bör genomsyras av ett hållbarhetsperspektiv. Det bör göras tydligt att hushållens konsumtion har en inverkan på alla de tre dimensionerna av hållbar utveckling – ekologisk, ekonomisk och social. Alla människor bör ges förutsättningar att ha konsumtionsmönster som gynnar en hållbar utveckling i form av egna förutsättningar, produktutbud och samhälleliga förutsättningar.

Områdena livsmedel, boende och transporter bör fortsättningsvis prioriteras i arbetet för en hållbar konsumtion. Men även nya och expanderande konsumtionsområden inom tjänstesektorn bör prioriteras.

Konsumtionsmönster kring kost och hälsa bör särskilt lyftas fram med fokus på marknadsföringens roll för matvanor hos barn och unga. Tillgängligheten till varor och tjänster, service samt information om konsumentfrågor bör prioriteras.

### En hållbar utveckling – en del av välfärden

- Britta tycker om att följa trender och har en hög konsumtionsnivå. Men efter information från bl.a. Konsumentverket inser hon att hennes livsstil inte i alla delar är hållbar och att hon måste ändra sina konsumtionsvanor. Hon vill ha konkreta exempel om vilken typ av konsumtion som är bättre än en annan och att det ska vara lättillgängligt och prisvärt.
- Petra ska flytta hemifrån. Hon står nu inför flera beslut som kommer att påverka hennes liv som hon tidigare inte har behövt bry sig om att sätta sig in i. Via Konsumentverkets hemsida får hon enkla och konkreta tips och råd om hur hon ska klara sin privatekonomi.

### 5.1.1 Hållbarhetens tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social

Efter det att det konsumentpolitiska miljömålet kom till har arbetet med miljöfrågor, eller ekologisk hållbarhet, alltmer kommit att integreras med de övriga två dimensionerna av hållbar utveckling dvs. ekonomisk respektive social hållbarhet. De två sistnämnda dimensionerna har funnits med tidigare i konsumentpolitiken, men har inte på ett tydligt sätt varit kopplade till begreppet hållbar utveckling. Att tydliggöra alla de tre dimensionerna och kopplingarna mellan dessa är därför en av utmaningarna för framtidens konsumentpolitik.

En *ekologisk hållbar konsumtion* krävs för att konsumtionen inte ska urholka naturens resurser och innebär konsumtion av varor och tjänster som inte är skadliga för miljön eller människors hälsa. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) introducerade regeringen de nationella miljömål som idag är styrande för regeringens miljöpolitik. Målen ska integreras i olika politikområden, däribland det konsumentpolitiska.

En *ekonomisk hållbar konsumtion* är grunden för att uppnå stabila marknader och en sund samhällsutveckling. Ekonomisk hållbar konsumtion inom konsumentpolitiken bör därför utgå från att ge konsumenterna goda möjligheter att utnyttja sina resurser på ett hållbart sätt och kunna välja produkter och tjänster som inte ger upphov till negativa effekter på miljön eller människors hälsa.

En *socialt hållbar konsumtion* krävs för att nuvarande och kommande generationer ska garanteras möjligheten till ett tryggt och hälsosamt liv i ett tillgängligt samhälle. Tillgänglighet handlar om att konsumenterna i hela landet har tillgång till butiker, varor, tjänster och konsumentinformation. Men socialt hållbar konsumtion handlar också om goda matvanor, om kost och hälsa och den roll marknadsföringen har för matvanor hos barn och unga flickor och pojkar. Det är frågor som särskilt bör lyftas fram. Sambanden mellan konsumtionsmönster och den egna hälsan samt en hållbar samhällsutveckling bör tydliggöras för

den enskilde konsumenten. Socialt hållbar konsumtion innebär också att produkter produceras under socialt acceptabla arbetsförhållanden och om en medvetenhet om att vår konsumtion också påverkar den globala utvecklingen. Huvudansvaret för tillgänglighetsfrågorna finns inom andra politikområden. Konsumentpolitikens arbete kring socialt hållbar konsumtion sker följaktligen inom ramen för målen för andra politikområden.

### 5.1.2 Hushållens konsumtionsval

Hushållens konsumtion har i EU fördubblats sedan 1980-talet och konsumtionsmönstren har förändrats både när det gäller livsmedel och andra varor och tjänster. Dessa konsumtionsmönster har utvecklats utifrån de infrastrukturella, tekniska, kulturella, historiska, geografiska och socioekonomiska förutsättningar som råder i det samhälle vi lever i enligt rapporten På väg mot miljöanpassade produkter (Naturvårdsverkets rapport 5225 år 2002). Hushållens konsumtionsval är inte alltid helt frivilliga utan formas av de förutsättningar som omgivningen erbjuder, av våra egna förutsättningar, produktutbud och reklam samt av samhälleliga förutsättningar.

Det som styr konsumentens egna förutsättningar är kunskap, möjlighet att tillgodogöra sig information, privatekonomi, tid, arbetskapacitet, attityder och behov. Vissa grupper, såsom konsumenter med funktionshinder och äldre, har särskilda behov som det behöver tas hänsyn till. Det kan t.ex. vara svårt för personer med fysiskt funktionshinder att sortera sina sopor. Även konsumenter med knappa ekonomiska resurser kan ha sämre möjligheter att påverka eller styra sina inköpsval i en mer hållbar riktning. Undersökningar visar också att var man bor och hur påverkar möjligheten att agera hållbart. T.ex. är tillgången till miljömärkta varor och ekologiskt odlad mat mindre på landsbygden än i storstäderna och alternativen till bilkörning i form av ett utvecklat kollektivt trafiknät är färre utanför de

större tätorterna. Å andra sidan är möjligheten att kompostera större på landsbygden än i stadskärnor. De egna förutsättningarna formas också av sociala och kulturella aspekter som t.ex. vilka sociala normer som råder i det samhälle man lever i och vilka kulturella matvanor man har.

Konsumenterna behöver ett produktutbud som möjliggör ett hållbart agerande. När det gäller den ekologiska dimensionen behöver det finnas miljöanpassade alternativ till utbudet av icke hållbara varor och tjänster. På lång sikt är ambitionen att konsumenterna inte ska behöva välja mellan miljöanpassade och miljöskadliga varor eftersom de miljöskadliga ska ha fasats ut, enligt regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172). Utbudet behöver också vara anpassat till de ekonomiska och sociala dimensionerna. Det innebär t.ex. att det hållbara produktutbudet måste hålla hög kvalitet, uppfattas som prisvärt och att social hänsyn har tagits i produktionen. Åtgärderna på det här området handlar främst om hållbara produktionsmönster men det handlar också om tillgängligheten till hållbara varor i butikerna och att förordningar och standarder är utformande efter ett hållbarhetsperspektiv.

En annan viktig fråga är hur produkter marknadsförs och vilket ansvar producenter och andra näringsidkare tar för produkterna. Konsumenter kan mer eller mindre påtvingas ohållbara konsumtionsmönster via reklam och marknadsföring. Det skapas ett starkt tryck, inte minst på ungdomar, att man ska se ut på ett visst sätt och alltid ha de senaste produkterna på marknaden etc. Den frågan och frågan om vilka konsekvenser marknadsföringen har på arbetet för en hållbar utveckling behöver uppmärksammas betydligt mer.

Konsumenten påverkas även av samhälleliga förutsättningar som närhet till inköpsställe, tillgång till trovärdig och lättillgänglig information, tillgång till insamlingsställen för källsorterat avfall, utformning av bostäder, energisystem samt tillgång till miljöanpassade transportsätt. För att konsumenter ska ha möjlighet att agera hållbart krävs att samhällen planeras

och utvecklas på ett sätt som gynnar och underlättar ett hållbart beteende med utgångspunkt från medborgarnas behov. I praktiken är konsumenterna idag ofta låsta i ett system som de har små möjligheter att påverka. Det är t.ex. inte realistiskt för många konsumenter att välja att åka buss eller tåg till arbete och dagligvaruhandeln eftersom kollektivtrafiken inte är anpassad till ett sådant beteende.

### 5.1.3 Inriktning på arbetet för en hållbar konsumtion

Utgångspunkten för arbetet för en hållbar konsumtion bör vara att all konsumentpolitik genomsyras av ett hållbarhetsperspektiv i syfte att nå mer hållbara konsumtionsmönster. Det är viktigt att de tre dimensionerna av hållbarhet beaktas inom konsumentpolitiken (se avsnitt 5.1.1). Det gäller både det konsumentpolitiska arbetet i Regeringskansliet och i det arbete som på regeringens uppdrag genomförs av myndigheter och organisationer. Sverige bör även verka för att den konsumentpolitiska verksamheten vid EU-kommissionens Generaldirektorat för Hälsa och Konsumentskydd (DG SANCO) får ett tydligt hållbarhetsperspektiv. I kommissionens meddelande Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: en strategi för hållbar utveckling i Europeiska Unionen (KOM (2001) 264 slutlig) sägs att hållbar utveckling måste ligga till grund för all politik och att det är viktigt att undersöka hur respektive politikområde i större utsträckning kan bidra till en hållbar utveckling. Idag arbetar generaldirektoratet för Hälsa och Konsumentskydd i liten omfattning med frågor relaterade till hållbar konsumtion.

För att tydliggöra och effektivisera arbetet för en hållbar konsumtion bör insatserna fokuseras på vissa konsumtionsområden. Arbetet med hållbar konsumtion bör inriktas på livsmedel, boende och transporter som är områden där det finns stor möjlighet att åstadkomma förändring för konsumenterna och som är intressanta ur alla tre dimensionerna av hållbar utveckling.

I arbetet med att förbättra konsumenternas förutsättningar att agera hållbart är det angeläget att politiken har beredskap att agera aktivt på nya konsumtionsområden och nya konsumtionsbeteenden. Därför bör även nya och expanderande konsumtionsområden ges prioritet i arbetet. Områden som idag kan betecknas som nya är tjänste- och fritidskonsumtionen, som har ökat kraftigt de senaste åren. Den utvecklingen kommer troligen att fortsätta. Även s.k. funktionsförsäljning, dvs. när en produkt ersätts med en tjänst såsom vid billeasing, omfattas. Det är en växande konsumtionsform som dagens konsumentpolitik inte är anpassad för.

En hållbar konsumtion förutsätter ett hållbart produktutbud samtidigt som ett hållbart produktutbud förutsätter konsumenternas efterfrågan. Konsumtions- och produktionsmönstren påverkar således varandra och för att uppnå hållbar konsumtion krävs samverkande insatser både inom konsumtions- och produktionsledet. Men det är inte konsumentpolitiken som bär huvudansvaret för hållbara produktionsmönster. Det är viktigt att arbetet med hållbara produktions- och konsumtionsmönster inom de olika politikområdena sker i samverkan. Det konsumentpolitiken kan bidra med är kunskap om konsumenternas beteenden och behov.

#### **5.1.4 Åtgärder för att uppnå en hållbar konsumtion**

För att utveckla politiken och insatserna kring hållbar konsumtion har regeringen tillkallat en särskild utredare, Stefan Edman, med uppdrag att precisera begreppet hållbar konsumtion samt föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur hållbar konsumtion ska uppnås (En handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen, dir. 2004:37). Uppdraget ska slutredovisas den 31 maj 2005. Den särskilda handlingsplanen för hållbar konsumtion ska komplettera den konsumentpolitiska strategi som föreslås i det här dokumentet. Åtgärderna inom området hållbar konsumtion bör syfta till att göra det prisvärt och enkelt för konsumenterna att agera hållbart samt på att skapa

konkreta och vardagsnära exempel på positiva effekter av ett ändrat beteende.

I arbetet med en integrerad produktpolitik (IPP) har Sverige haft en aktiv roll. Den integrerade produktpolitiken syftar till att förebygga och minska produkters negativa påverkan på människors hälsa och på miljön under produkternas hela livscykel. Konsumentpolitiken bör sträva efter att konsumentperspektivet och konsumenternas roll stärks inom ramen för IPP-arbetet, både nationellt och internationellt.

Många departement, myndigheter och organisationer arbetar idag med hållbarhetsfrågor. För att fokusera arbetet och göra det mer resurseffektivt bör insatser som genomförs inom olika politikområden och av olika myndigheter i större utsträckning samordnas. Synergieffekterna av ett brett samarbete mellan myndigheter är flera. Konsumentverket bör också eftersträva att involvera andra relevanta myndigheter i det hållbarhetsarbete som genomförs hos myndigheten. Möjligheterna till ett intensifierat samarbete med kommuner och övriga aktörer, såsom organisationer och näringsliv, bör också undersökas.

Regeringen bör, tillsammans med myndigheter, ideella organisationer och näringsliv, verka för att sociala normer för mer hållbara konsumtionsmönster utvecklas i samhället. Att det vanliga är att välja ett hållbart konsumtionsalternativ före ett ohållbart. Den offentliga sektorn har en viktig roll när det gäller att föregå med gott exempel och kan t.ex. använda sig av offentlig upphandling som ett redskap att bidra till hållbar utveckling. Det är viktigt att producenter och övriga näringsidkare tar sitt ansvar gentemot konsumenterna och samhället i frågan om att uppnå en hållbar utveckling. Ett sätt att nå ett ökat ansvarstagande är att skapa en dialog mellan berörda parter. Exempel på sådana dialogprojekt är Framtida handel och Bygga Bo där myndigheter, regeringskansli, branschföreträdare och näringsliv ingår. exempelvis DHL, ICA Sverige AB, Green Cargo AB och Arla Foods AB.

För att uppnå hållbar konsumtion krävs också tydligare information om hur varor och tjänster produceras samt hur

varor transporteras. Det kan handla om arbetsvillkoren för dem som tillverkat varorna och transportsättets miljöpåverkan. I den här frågan krävs ett nära samarbete med producenter och övriga näringsidkare. I det arbetet kan Norges nya miljöinformationslag verka som en inspirationskälla.

### Särskilda åtgärder för en ekologiskt hållbar konsumtion

Inom konsumentpolitiken har man länge arbetat med åtgärder för att uppnå en ekologiskt hållbar konsumtion. Åtgärderna har främst varit inriktade på kunskapsförmedling riktad till såväl konsumenter som producenter, myndigheter och organisationer. Kunskapsarbetet har huvudsakligen bedrivits av Konsumentverket, ibland i samarbete med andra aktörer som t.ex. Naturvårdsverket. Arbetet syftar till att göra det prisvärt och enkelt för konsumenter att agera hållbart. Det syftar vidare till att skapa konkreta och vardagsnära exempel på positiva effekter av ett ändrat beteende. Det är ett arbete som bör fortsätta och utvecklas. Särskilt inom ramen för den ekologiskt hållbara konsumtionen är områdena transporter och boende viktiga. Arbetet med ekologisk hållbarhet utvärderades i skrivelsen Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken (skr. 2002/03:31).

Åtgärdsstrategierna och en uppföljning av miljö kvalitetsmålen presenteras i en ny miljöpolitisk proposition som läggs vid årsskiftet 2004/2005. Konsumentpolitikens arbete för ekologisk hållbar konsumtion sker inom ramen för de nationella miljömålen, främst målen Friskt luft, Giftfri miljö och God bebyggd miljö.

Regeringen bör verka för att de samhälleliga förutsättningarna för att agera ekologiskt hållbart förbättras genom dialog med relevanta aktörer.

Standardiseringen i produktutvecklingen bör i ökad utsträckning också beakta ekologisk hållbarhet. Det är något som även konsumentrepresentanter i standardiseringsarbetet bör stödja.

### Särskilda åtgärder för en socialt hållbar konsumtion

Barn och unga blir i allt högre utsträckning målgrupper för reklam. Det beror dels på att de ses som köpstarka konsumenter, dels på att företag så tidigt som möjligt vill skapa lojalitet till sina varumärken. Till det kommersiella intresset bidrar också att ungdomar påverkar familjens beslut vid inköp, är trendskapande och ofta köper en produkt bara för att den är ny på marknaden. Reklam för sötsaker, söta frukostflingor och snabbmat står i dag för en stor del av den reklam som riktar sig till barn och unga. Det är dessutom vanligt att reklam för t.ex. läsk och chips utformas på ett sådant sätt att den förknippas med en viss önskvärd livsstil. Det finns därför en risk för att den växande kommersiella pressen på barn och unga har en skadlig inverkan på barn och ungas hälsa. Regeringen bör verka för att striktare etiska riktlinjer för livsmedelsreklam till barn och unga utformas i dialog med näringslivet. Det bör även undersökas om konsumentlagstiftningen, t.ex. marknadsföringslagen, kan tillämpas mer effektivt för att stimulera utvecklingen för en social hållbar utveckling. I det sammanhanget bör det beaktas att samhället idag präglas av en tilltagande sexualisering, där kvinnors kroppar används för att dra uppmärksamheten till och sälja en vara eller tjänst. Kvinnor och flickor, men även män och pojkar, objektifieras och sexualiseras i annonser, massmedia och på Internet. Medierna bidrar härigenom till konstruktionen av stereotypa könsroller.

Barn och ungdomars kostvanor är ur ett folkhälsoperspektiv en angelägen fråga för hållbar utveckling. Antalet personer med fetma har i Sverige nästan fördubblats de senaste 20 åren. Bland barn och ungdomar är cirka fyra procent feta. Undersökningar visar att upp till en fjärdedel av 10-åringarna i vissa delar av landet är överviktiga eller feta. Statens Folkhälsoinstitut och Livsmedelsverket har i uppdrag att lämna förslag till en handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2004.

Tillgängligheten för alla konsumenter till varor, tjänster och information en viktig del i arbetet med att förbättra

konsumenternas samhälleliga förutsättningar att agera hållbart. Det handlar om att fysiskt ha tillgång till en vara eller tjänst men också att kunna använda den, samt att ha möjlighet att tillgodogöra sig den information som finns. Konsumentverkets arbete med att öka tillgängligheten för funktionshindrade konsumenter inom ramen för sitt sektorsansvar för handikappolitiken är betydelsefullt. Att delta i projektet "Design för alla" är en del i det arbetet. Det är ett projekt som bygger på konceptet att alla typer av konsumentprodukter ska utformas för att motsvara behovet hos så många olika brukare som möjligt, utan att behöva anpassa eller specialutforma varan eller tjänsten. Konsumentverkets specialkompetens när det gäller konsumenternas behov och efterfrågan är ett viktigt bidrag i det arbetet.

För varor som alkohol och tobak finns av folkhälsoskäl intresse av att begränsa tillgänglighet och marknadsföring. I propositionen Alkoholpolitiska frågor (prop. 2003/04:16) pekas barn och unga ut som en prioriterad grupp och även som en för reklambudskap särskilt mottaglig grupp.

Sverige är idag präglad av etnisk och kulturell mångfald. Det är viktigt att alla invånare i Sverige har möjligheter att vara aktiva konsumenter. För att skapa dessa möjligheter bör konsumenternas situation och möjligheterna att förbättra den analyseras ur ett integrationsperspektiv. Fysisk tillgänglighet handlar också om tillgänglighet till service i servicegläsa områden. Regeringen har inom den regionala utvecklingspolitiken initierat en rad insatser för att öka befolkningens tillgång till kommersiell service, bl.a. genom att utveckla den s.k. Servicedatabasen.

Föreningen Rättvisemärkt får sedan budgetåret 2004 statligt bidrag för sitt arbete med att bedriva en aktiv opinionsbildning kring och skapa en dialog om etisk konsumtion.

### Särskilda åtgärder för en ekonomiskt hållbar konsumtion

Mycket av det hushållsekonomiska arbete som bedrivits inom ramen för konsumentpolitiken, främst av Konsumentverket i enlighet med uppsatta mål, har handlat om att ge konsumenterna möjligheter att utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt. Det handlar om att ha kunskap om den egna ekonomin, vad som påverkar privatekonomin och hur man genom planering kan få ut mesta möjliga av sina resurser.

Information, med vardagsnära exempel, till konsumenter om privatekonomi och finansiella tjänster är därför viktig och bör företrädesvis utformas i samarbete mellan Konsumentverket och relevanta sektorsmyndigheter och andra aktörer. Tillgången till banktjänster som t.ex. bankomater är också en annan viktig hållbarhetsfråga. Möjlighet att få bistånd vid behov i form av t.ex. budget- och skuldrådgivning är också viktigt.

Tydlig och rättvisande prisinformation är också en förutsättning för hållbar ekonomisk konsumtion och bör gälla alla typer av varor och tjänster. Prisjämförelser är också ett viktigt instrument för att underlätta för konsumenter att agera resurseffektivt. Ungdomar är en viktig grupp även när det gäller ekonomiskt hållbar konsumtion. En studie från Ungdomsstyrelsen visar att unga konsumenter utgör en köpstark grupp trots att de inte är etablerade på arbetsmarknaden. De flesta bor hemma långt upp i 20-årsåldern och har därigenom en rätt stor budget för sin privata konsumtion. Av en studie som Konsumentverket har gjort framgår att ungdomar anser att hushållsekonomiska frågor är "vuxenfrågor" som inte berör dem. Det är först när man som ung vuxen (18–25 år) ska försörja sig själv som man tvingas till ekonomiska ställningstaganden och förändrade konsumtionsvanor. Andelen unga vuxna som tvingas låna av släkt och vänner för att klara sina betalningsproblem eller söka socialbidrag för sin försörjning har ökat under det senaste årtiondet.

## 5.2 Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet

**Bedömning:** Det bör utredas om det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet behöver utvidgas.

Inom ramen för översynen bör det även ligga att – om så bedöms nödvändigt – föreslå möjliga lösningar för att stärka det civilrättsliga skyddet och bl.a. överväga frågan om ramlagstiftning och/eller sektorslagstiftning.

För att underlätta för konsumenterna på de regelreformerade marknaderna behöver informationen och möjligheten att jämföra produktutbud och priser på ett enkelt sätt förbättras. Allmänna reklamationsnämndens tvistlösningsfunktion bör få en ökad betydelse på dessa marknader.

### Ett högt konsumentskydd – en del av välfärden

Frågan om konsumentskyddet på tjänsteområdet har aktualiserats under senare tid. Skyddet har också stärkts på ett antal specifika tjänsteområden. Som exempel kan nämnas lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter och konsumentskyddsreglerna i ellagen (1997:857). Den nya prisinformationslagen (2004:347) innebär bl.a. en utvidgning av skyldigheten att lämna prisinformation till ytterligare tjänsteområden. Det har även framförts förslag i olika sammanhang om att det civilrättsliga konsumentskyddet inom tjänstesektorn bör stärkas. Konsumentpolitiska kommittén 2000 föreslog bl.a. att konsumenttjänstlagen bör ses över i syfte att bredda lagens tillämpningsområde (SOU 2000:29). Även frågan om konsumenternas ställning på de s.k. regelreformerade marknaderna har lyfts fram som ett prioriterat område, bl.a. inom ramen för ett antal utredningar som tillsatts av regeringen.

### 5.2.1 Konsumenterna och de regelreformerade marknaderna

Redan under 1970- och 80-talen förekom det i Sverige att tjänster som tidigare tillhandahållits i offentlig regi utsattes för konkurrens. Utvecklingen tog dock fart först under 1990-talet då flera tjänstesektorer avreglerades. Marknader som har varit föremål för regelreformer är främst tele-, el-, post- och järnvägsmarknaderna. Tyngdpunkten har legat på att öppna marknader för konkurrens för att på så sätt uppnå ökad effektivitet, prispress, tillgänglighet, mångfald och produktkvalitet till förmån för konsumenterna.

För närvarande pågår, eller har nyligen avslutats, ett antal offentliga utredningar som rör de regelreformerade marknaderna och som har visst konsumentfokus.

På EU-nivå pågår ett arbete med tjänster i allmänhetens intresse. Kommissionen presenterade en grönbok om tjänster i allmänhetens intresse i maj 2003 med bl.a. syftet att se om ett ramdirektiv på området skulle vara genomförbart. I den vitbok som kommissionen presenterade den 12 maj 2004 finns inte något förslag om ramdirektiv. Tills vidare lär det därför bli fortsatt sektoriell lagstiftning på EU-nivå för de här tjänsterna. Erfarenheterna från regelreformerarna i Sverige pekar på vikten av ett starkt konsumentskydd. Risken med ett ramdirektiv är att det kan bli alltför generellt. Det finns därför behov av en djupare analys av konsekvenserna av ett ramdirektiv, utifrån ett sektorsperspektiv med särskilt fokus på tjänsternas särart och vikten av ett adekvat konsumentskydd.

För att konsumenterna ska kunna vara aktiva på marknaden krävs att de har tillgång till bra information som är lätt att ta till sig och lätt att hitta. Endast information har emellertid visat sig inte vara tillräckligt. Med den nya prisinformationslagen, som träder i kraft i oktober 2004, skapas möjligheter för konsumenterna att lättare kunna jämföra olika priser, då den nya lagen i princip kommer att gälla för alla typer av produkter. Det

kommer att ge konsumenterna bättre möjligheter till prisjämförelse och möjliggöra en större rörlighet på marknaderna då konsumenterna lättare kan se eventuella ekonomiska fördelar med ett byte av leverantör.

För den enskilde konsumenten är det många gånger oklart vilka möjligheter det finns att klaga på ett beslut eller framföra missnöje med en vara eller tjänst och vart han/hon i så fall kan vända sig. Tillgången till en effektiv tvistlösning på de regelreformerade marknaderna är av stor vikt. Allmänna reklamationsnämndens tvistlösningsfunktion bör därför få en ökad betydelse på dessa marknader.

Ur ett konsumentperspektiv bör nyttan av en fortsatt regelreformerad av tjänster i allmänhetens intresse analyseras om den leder till större valfrihet och lägre priser för konsumenterna. Det är också viktigt att tjänsterna är av god kvalitet, att konsumenterna får tillgång till prisinformation, att det finns fungerande klagomålsfunktioner och att det finns tillgång till effektiva tvistlösningsmekanismer.

### **5.2.2 Det civilrättsliga och marknadsrättsliga konsumentskyddet**

Den konsumenträttsliga lagstiftningen kan grovt delas in i civilrättsliga respektive marknadsrättsliga bestämmelser. De civilrättsliga konsumentskyddsreglerna kan tillämpas, om det finns ett avtalsförhållande mellan en konsument och en näringsidkare. Det kan exempelvis röra sig om frågor som uppkommer i samband ett köp av en vara eller tjänst. Viktiga lagar på det civilrättsliga området är bl.a. konsumentköplagen (1990:932) och konsumenttjänstlagen (1985:716).

Marknadsrättsliga regler kännetecknas bl.a. av att de syftar till att ge skydd för konsumenternas kollektiva intressen. Som exempel kan nämnas bestämmelser om förbud för en näringsidkare att fortsätta med ett olagligt marknadsuppträdande eller om krav på näringsidkarna att lämna information som har betydelse för konsumenterna. Sådana bestämmelser får inga

rättsliga verkningar för någon enskild konsument utan skyddar konsumenterna som ett kollektiv. Konsumenträttsliga lagar med dominerande marknadsrättsliga inslag är bl.a. marknadsföringslagen (1995:450), prisinformationslagen (2004:347) och produktsäkerhetslagen (2004:451). De här lagarna omfattar såväl varor som tjänster.

### **Bör av det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet förstärkas?**

I konsumentköplagen finns generellt utformade regler om vad som skall gälla när en konsument köper en vara av en näringsidkare. Någon motsvarande generell reglering finns inte på tjänsteområdet. Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde är nämligen begränsat till vissa tjänstetyper. Lagen är tillämplig på avtal om:

1. arbete på lösa saker, dock ej behandling av levande djur,
2. arbete på fast egendom, på byggnader eller andra anläggningar på mark eller i vatten eller på andra fasta saker, och
3. förvaring av lösa saker, dock ej förvaring av levande djur.

Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. uppdragets utförande, näringsidkarens skyldighet att avråda från en tjänst, tilläggsarbete, fel i tjänsten, dröjsmål med tjänstens utförande, påföljder vid fel och dröjsmål, skadeståndsskyldighet för näringsidkaren och konsumenten, bestämning av priset för tjänsten, pristillägg, tid för betalning, dröjsmål med betalning, avbeställning av tjänsten och näringsidkarens rätt att kvarhålla föremålet för tjänsten. Lagen är i huvudsak tvingande till konsumentens förmån.

Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde är i och för sig begränsat. Men det förekommer i praxis att lagen – eller i vart fall de principer som ligger till grund för lagen – tillämpas analogt även på andra avtal om tjänster. Ett exempel är Högsta domstolens avgörande NJA 2002 s. 644 som gäller betalningsskyldighet för en kursavgift där kursdeltagaren

avbrutit kursen efter en tid. Det har sedan konsumenttjänstlagens tillkomst införts civilrättslig speciallagstiftning på några tjänsteområden. Exempel på sådana områden är finansiell rådgivning, som regleras i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, och försäljning av paketresor som omfattas av lagen (1992:1672) om paketresor. Andra exempel på speciallagstiftning på tjänsteområdet är fastighetsmäklarlagen (1995:400) och lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende.

I förarbetena till konsumenttjänstlagen (prop. 1984/85:110) uttalade regeringen att arbetet på dåvarande stadium borde inriktas på att åstadkomma en grundläggande civilrättslig reglering beträffande de tjänster som, från rättslig och praktisk utgångspunkt, framstod som mest centrala. Hit hörde de tjänster som gäller arbete på lösa saker eller på fast egendom. I Konsumenttjänstutredningens betänkande (SOU 1979:36), som låg till grund för propositionen, nämndes även några andra typer av konsumenttjänster som i och för sig borde kunna komma i fråga för reglering i en konsumenttjänstlag. Tjänster som omnämndes var behandling av person, skötsel och behandling av djur, undervisning samt konsulttjänster av teknisk, ekonomisk och juridisk natur. Utredningen gick emellertid inte fram med något lagförslag på de här områdena, bl.a. eftersom det ansågs att en lagstiftning som sökte ge enhetliga regler för ett mycket stort och disparat område med nödvändighet skulle behöva göras mer abstrakt och svepande. Konsumentpolitiska kommittén skrev i sitt slutbetänkande *Starka konsumenter i en gränslös värld*, SOU 2000:29, att tiden var mogen för en översyn av konsumenttjänstlagen. Kommittén pekade på behovet av en analys av konsumenttjänstlagens tillämpningsområde och en eventuell breddning av lagen. Områden som skulle kunna bli aktuella för en mer omfattande lagstiftning var enligt kommittén de nyss nämnda tjänsteområdena samt tjänster på de regelreformerade marknaderna, t.ex. el och telekommunikation. Frågan om en översyn av konsumenttjänstlagen har senast varit föremål för diskussion i lagutskottets betänkande 2003/04:LU8

Konsumentfrågor, i vilket utskottet avslag en motion om att riksdagen skulle ge till känna för regeringen att en översyn av konsumenttjänstlagen borde göras. Utskottet utgick dock ifrån att de frågor som togs upp i motionen skulle aktualiseras inom ramen för det kommande arbetet på området.

Konsumenttjänstlagen är alltså inte direkt tillämplig på alla tjänstetyper. Det bör därför initieras en översyn av det civilrättsliga konsumentskyddet inom tjänstesektorn. Översynen bör bl.a. syfta till att klarlägga om en analog i stället för direkt tillämpning av konsumenttjänstlagen skulle vara otillräcklig eller på något sätt leda till rättsförluster för enskilda konsumenter när det gäller sådana tjänster som visserligen tillhandahålls av näringsidkare men som inte nu omfattas av lagen. Det bör inom ramen för översynen även ligga att – om så bedöms nödvändigt – föreslå möjliga lösningar för att stärka det civilrättsliga konsumentskyddet på området.

### 5.2.3 Offentligt reglerade och finansierade tjänster

Regeringsformen bygger på indelningen i offentlig och privat rätt. Privaträtten omfattar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden. Den offentliga rätten behandlar statens, landstingens och kommunernas organisation och verksamhet samt deras förhållande till medborgarna.

Kommuner och landsting är enligt den offentlighetsrättsliga lagstiftningen skyldiga att tillhandahålla bl.a. sjuk- och socialvård, utbildning och barnomsorg. Kommunerna och landstingen kan därför i egenskap av huvudmän inte fransäga sig ansvaret på de här områdena. En del av den här verksamheten omfattar även myndighetsutövning. Dessa tjänster finansieras till en övervägande del genom skattemedel och endast en liten del är avgiftsfinansierad. Det är inte ovanligt att kommuner lägger ut dessa tjänster på entreprenad. Men tjänsterna är ändå offentligt reglerade och finansierade.

Service i offentlighetsrättsliga former inom ramen för den kommunala kärnverksamheten som sjukvård, barnomsorg, skola

och äldrevård betraktas normalt inte som näringsverksamhet. Det föreligger inte heller något egentligt avtalsförhållande mellan den offentliga tjänsteleverantören och den enskilda personen.

För det fall rättsförhållandet mellan en kommun och en enskild är offentligrättsligt reglerat står andra medel till förfogande än de som finns på det privaträttsliga området. På de här områdena anger den offentligrättsliga lagstiftningen vilka krav som ställs på tjänsterna (regeringsformen, hälso- och sjukvårdslagen, skollagen m.fl.).

Övervakning av kvalitetsnivån sker genom den statliga tillsynsverksamheten på respektive område, som exempelvis Socialstyrelsen och Skolverket har till uppgift att sköta. När det gäller kommunala nämnders och statliga myndigheters beslut kan de i allmänhet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i vissa fall till länsstyrelsen och därefter till allmän förvaltningsdomstol. Därtill kommer den tillsyn som Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern utövar samt den skadeståndsskyldighet som kan följa enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207). På hälso- och sjukvårdsområdet finns det vidare lagreglerade patientnämnder som hjälper patienterna med bl.a. klagomålshantering.

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen var föremål för analys inom ramen för den parlamentariskt sammansatta Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000. I ett delbetänkande Patienten har rätt, SOU 1997:154, pekade kommittén på betydande svårigheter att på hälso- och sjukvårdsområdet införa ett system som bygger på rättighetsbaserade principer så att patienten kan få sin sak prövad i domstol. Svårigheterna bestod enligt kommittén framför allt i möjligheterna att precisera förmånens innehåll och att kunna kräva den med rättsligt stöd. Kommittén gjorde därför bedömningen att det inte fanns skäl att frångå det nuvarande systemet som bygger på lagstadgade skyldigheter för sjukvårdshuvudmän och vårdpersonal.

Den skyddslagstiftning som finns för de här tjänsterna är väl utvecklad. Av redovisningen ovan framgår att det finns

grundläggande principiella skillnader mellan tjänster som tillhandahålls inom ramen för ett privaträttsligt avtalsförhållande och de tjänster som utgör en del av den offentliga kärnverksamheten, som t.ex. sjukvård och skola. En utvidgning av det civilrättsliga konsumentskyddet till att även omfatta den typen av offentlig verksamhet är därför inte lämplig. Det är i första hand den offentligrättsliga lagstiftningen som bör förändras för det fall rättigheter för brukarna av tjänsterna behöver stärkas.

I enstaka fall kan det dock finnas privaträttsliga inslag även inom offentligrättsligt reglerade områden, se bl.a. Högsta domstolens avgörande NJA 1998 s. 656. I avgörandet ansågs en brukare av en offentligrättsligt reglerad tjänst kunna föra talan i en allmän domstol om återbetalning av en erlagd avgift på grund av påstådda brister i den av kommunen tillhandahållna tjänsten. Skälet till denna utgång var att rättsförhållandet i den aktuella delen enligt domstolen hade sådana privaträttsliga inslag att det kunde anses föreligga ett ömsesidigt förpliktande avtal.

### 5.3 Säkra varor och tjänster på marknaden

**Bedömning:** Svenska konsumenter ska kunna lita på att de varor och tjänster som erbjuds på marknaden är säkra. Sverige bör därför ha ett produktsäkerhetsarbete som ligger på en hög nivå. På EU-nivå bör Sverige verka pådrivande för höga säkerhetskrav och stärkta samarbetsstrukturer. Barns säkerhet bör prioriteras. Fler förebyggande åtgärder för de äldres säkerhet behöver vidtas. Regeringens arbete med en tjänstesäkerhetsstrategi bör fortgå och fördjupas med en hög prioritet och med fokus på fritid, sport och turism.

En god marknadskontroll bör eftersträvas, med en effektiv tillsyn, ett ökat ansvarstagande hos näringsidkare och en förbättrad organisation på lokal nivå. Representation av konsumentintressen i standardiseringsarbetet måste bli större för att råda bot på den dominans som näringslivet har idag. Dagens skaderegistrering behöver utvidgas, bli mer representativ och inkludera tjänsteområdet. Dess betydelse för ett effektivt säkerhetsarbete bör lyftas fram i EU-samarbetet.

#### Säkra produkter - en del av välfärden

- Anita köper en leksak till sitt barnbarn. Hon ska kunna vara säker på att inga delar kan lossna från leksaken och riskera att kväva barnet eller att leksaken innehåller ämnen som kan framkalla allvarliga allergiska reaktioner hos barnet.
- En ny sorts sportartikel är så konstruerad att många ramlar och skadar sina handleder. Konsumenter i Sverige ska kunna lita på att statistik samlas in från sjukhusen och analyseras och att Konsumentverket inleder ett arbete för att förebygga att fler skador uppstår.
- I ett EU-land upptäcks att en saluförd vara ger elektriska stötar som kan ge farliga skador. En europeisk konsument ska kunna vara säker på att denna information snabbt

vidareförmedlas till andra länders tillsynsmyndigheter så att varan inte riskerar ge fler skador på andra länders mark.

- Ingrid och några vänner anmäler sig till ett äventyrsarrangemang i vildmarken. De ska kunna lita på att instruktörerna ger dem relevant säkerhetsinformation och att utrustningen är säker.

En av de grundläggande byggstenarna i ett välfärdssamhälle är människors hälsa och säkerhet. Man ska tryggt kunna köpa de varor och tjänster som erbjuds på marknaden och känna förtroende för producenter och säljare. Produkters säkerhet är en ouppmärksam velfärdsaspekt som borde ges en högre prioritet.

Konsumentverket har tillsynsansvar för leksaker, personlig skyddsutrustning för privat bruk och för de produkter som faller under produktsäkerhetslagen och som inte andra myndigheter ansvarar för med stöd av andra författningar. Ett fyrtiotal konsumentvägledare deltar på avtalsbasis i marknadskontrollarbetet för att säkerställa att produkter som finns på marknaden uppfyller de säkerhetskrav som ställs, att de är märkta och provade på föreskrivet sätt och att teknisk dokumentation finns tillgänglig. Konsumentverket och representanter för konsumentorganisationerna deltar i standardiseringsarbetet, vilket bl.a. finansieras av svenska staten. Socialstyrelsen samlar in skadedata som bl.a. ligger till grund för produktsäkerhetsarbetet. Information om produktsäkerhet lämnas av Konsumentverket bl.a. genom utbildningsinsatser riktade mot konsumentvägledare, genom kampanjer bl.a. i Sveriges television och webbinformation.

Inom EU finns ett antal direktiv som berör konsumenters säkerhet. Dessa direktiv harmoniserar säkerhetskraven på enskilda produktområden. Konsumentverket ansvarar för direktiven om leksakers säkerhet och personlig skyddsutrustning. Andra myndigheter ansvarar bl.a. för direktiven om maskinsäkerhet, säkerhet hos elektronisk materiel, fritidsbåtar och gasutrustning.

EU:s nya produktsäkerhetsdirektiv, som trädde i kraft i januari 2004, kompletterar harmoniseringsdirektiven. Direktivet fastställer gemensamma regler för alla 25 medlemsstater avseende tillverkares och distributörens skyldigheter att möta olika säkerhets- och informationskrav samt medlemsstaternas ansvar att bedriva marknadskontroll och vidta åtgärder för att förhindra förekomsten av farliga varor på marknaden. System och samarbetsstrukturer har upprättats för att säkra ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och möjliggöra ingripanden.

Arbetet nationellt och på EU-nivå interagerar och sammanfaller, vilket är en naturlig följd av genomförandet av den inre marknaden och strävan att stärka EU:s konkurrenskraft. För att varor ska kunna cirkulera fritt på den europeiska marknaden krävs gemensamma system för att garantera deras säkerhetsnivå. Det krävs också ett förtroende mellan medlemsstaterna för att varje land tar sitt ansvar att ingripa mot och snabbt föra information vidare om farliga varor som upptäcks på det egna landets marknad samt att varje land tar ansvar för att förhindra att farliga varor från tredje land kommer in på den gemensamma marknaden.

### 5.3.1 Områden som bör prioriteras

Undersökningar visar att det finns en låg medvetenhet och insikt om hur omfattande hem- och fritidsskadorna verkligen är. Fyra av fem skador inträffar i hem- och fritidsmiljöer. Det är framför allt barn, ungdomar och äldre som skadar sig. 40 procent av alla hem- och fritidsolycksfall sker i eller i närheten av hemmet. För att minska hem- och fritidsskadorna krävs säkra produkter och material och en ökad medvetenhet bland konsumenterna.

Samhällets kostnader för olyckorna kan räknas i mångmiljardbelopp. Ett förebyggande produktsäkerhetsarbete kan därför bidra till samhällsekonomiska vinster. Besparingarna är stora när en olycka kan undvikas. Det gäller kostnader för medicinsk vård, rehabilitering, produktionsbortfall, materiella

skador och administration. Frågan om säkra produkter blir därmed en tillväxtfaktor.

För gruppen nya svenskar kan bristande språkkunskaper vara en faktor som ökar risken för skador.

En utveckling som kan noteras är att gränsdragningen mellan maskiner och utrustning avsedda för professionellt bruk och dem avsedda för konsumenter allt mer suddas ut. Allt fler människor ägnar sig åt att bygga, inreda och renovera byggnader, anlägga trädgårdar eller andra utomhusanläggningar. Behovet av god säkerhetsinformation för att möta det kunskapsbehov som finns och av en relevant skyddsnivå för maskiner och redskap understryks därför, och tillverkare och importörer kan inte utgå från att det finns ett fackmannamässigt kunnande i användandet av deras produkter. Att utveckla produkters säkerhet, bygga in säkra lösningar i de produkter som saluförs, förbättra säkerhetsinformationen och skapa välutvecklade samarbetsstrukturer mellan olika myndigheter är viktigt.

Sverige måste säkerställa ett produktsäkerhetsarbete som ligger på en hög nivå och där Sverige uppfyller sina skyldigheter gentemot EU. Det handlar bl.a. om en effektiv marknadskontroll och om att agera förebyggande med stöd av representativ och tillförlitlig skadestatistik. Likaså måste arbetet med tjänstesäkerhet utvecklas för att möta de utmaningar den framväxande tjänstesektorn bjuder. På EU-nivå och internationellt har Sverige en viktig uppgift att vara pådrivande så att produktsäkerhetsfrågorna lyfts fram och de gemensamma säkerhetskraven och samarbetsstrukturerna tar en sådan form att en hög säkerhetsnivå garanteras. Säkerhetsaspekterna ur ett konsumentperspektiv måste tydligare föras fram i standardiseringsarbetet. Att fastställa gemensamma säkerhetskrav är ett sätt att undanröja eventuella handelshinder.

Om behoven av att utveckla forskningen kring varor och tjänsters säkerhet och behovet av information till konsumenterna, se avsnitt 5.6.

## Barns och äldres säkerhet

Säkerheten hos produkter som säljs till och för barn är sedan lång tid särskilt viktig i det svenska produktsäkerhetsarbetet och bör fortsatt ha en hög prioritet. Barn kan inte förutsättas själva läsa varningstexter eller bedöma risker. Därför måste produkter som är avsedda för barn vara så säkert konstruerade som möjligt och inte innehålla kemikalier som kan vara skadliga för vare sig hälsan eller miljön. Även på EU-nivå uppmärksammas barnens säkerhet särskilt. Vid bedömningen om en produkt ska anses som säker ska enligt produktsäkerhetsdirektivet hänsyn tas till risker som användandet av produkten medför för olika konsumentgrupper, särskilt barn och äldre. Ett särskilt direktiv som kommer att bli föremål för omförhandling under 2005 reglerar leksakers säkerhet. Sverige kommer att arbeta för att det nya direktivet håller en hög skyddsnivå.

Konsumentverkets långsiktiga arbete med personlig skyddsutrustning har gett resultat. Det är ett viktigt arbete som måste fortsätta. Genom att delta i standardiseringsarbetet, genomföra marknadskontroller, ge information till småbarnsföräldrar och genomföra satsningar för att öka användningen av personlig skyddsutrustning har bland annat användningsfrekvensen av barn-, skid- och ridhjälm samt flytvästar ökat avsevärt.

Den demografiska strukturen i samhället förändras. Andelen äldre medborgare ökar och de äldre är ofta överrepresenterade när det gäller vissa typer av skador. Ansträngningar måste göras för att bl.a. minska antalet fallolyckor bland äldre. Det finns bra exempel på hur man på lokal nivå kan minska olycksfrekvensen bland medborgarna. Några svenska kommuner deltar i WHO:s "Säker och trygg kommun" där man genom att skapa nya samarbetsmönster mellan olika organisationer, grupperingar och intressenter i samhället uppnått ett nytt säkerhetstänkande som gett goda resultat. T.ex. har man i en sydsvensk kommun kunnat minska antalet fallolyckor radikalt genom att anställa en person som hjälper äldre med riskfyllda vardagssysslor såsom att byta glödlampor och hänga upp gardiner.

Flera av dem som går i pension idag och under kommande år är och kommer att vara friskare, ha det bättre ekonomiskt ställt samt ha andra levnadsmönster än vad som varit vanligt bland pensionärer tillbaka i tiden. Utvecklingen innebär att äldre är mer aktiva allt längre upp i åldrarna och ägnar sig åt intressen som de inte hunnit med tidigare i livet. Säkerhetsaspekter relaterade bland annat till olika fritidsaktiviteter och turism kan därmed komma att på ett nytt sätt hamna i fokus. Ett fördjupat arbete med tjänstesäkerhet får en central roll för att möta dessa behov.

### Tjänstesäkerhet

Tjänstesektorn växer. Inom EU har tjänstesektorn idag en dubbelt så stor andel av BNP som tillverkningssektorn, och tre gånger så stor om sociala och offentliga tjänster inräknas. Det finns en växande efterfrågan bland konsumenter, inte minst bland barn och unga, av upplevelserelaterade aktiviteter som är avsedda att vara utmanande eller omtumlande och som därmed ofta innebär större risker. Utvecklingen på tjänsteområdet innebär att olika typer av frågor kopplade till området kommer att få större utrymme i konsumentpolitiken, inte minst när det gäller säkerhetsaspekterna.

Tjänstedelen av olika aktiviteter innebär vanligen att näringsidkaren tillhandahåller fast utrustning, hyr ut lös utrustning eller guidar eller utbildar konsumenten. En tjänsts säkerhetsnivå kan bedömas bland annat utifrån anläggningens säkerhet, tjänsteleverantörens kvalifikationer, den information som tillhandahålls i samband med nyttjandet av tjänsten, sättet tjänsten genomförs på, konsumentens färdigheter och beteende samt förekomsten av nödrutiner.

Hösten 2003 redovisade Konsumentverket en rapport om konsumenttjänsters säkerhet (PM 2003:12). De tjänster man studerat är de som omfattas av produktsäkerhetslagen och kartläggningen har inriktats på personskador. Studien har avgränsats till fritids-, rekreations- och nöjesaktiviteter. I

rapporten konstateras, bland annat utifrån skadestatistik och studier av förhållandena inom olika aktivitetsområden, att det finns skillnader när det gäller de krav som stat och kommun ställer på de företag som tillhandahåller olika typer av konsumenttjänster. Säkerhetsinitiativ från näringslivet och ideella organisationer visar stora variationer mellan olika områden. Många organisationer bedriver ett medvetet och målinriktat arbete, men det finns behov av att fler aktörer samverkar i utvecklingen av säkerhetsarbetet. Konsumentverket har på regeringens uppdrag inlett ett arbete med att ta fram en tjänstesäkerhetsstrategi för att utveckla arbetsmetoderna på det här området.

Inom EU finns idag inga generella regler om tjänsters säkerhet. I juli 2003 presenterade kommissionen en rapport om tjänsters säkerhet. Slutsatsen av undersökningen är att det finns stora brister i kunskapen om tjänsters säkerhet. Konsumentförtroendet för tjänstesäkerheten i andra medlemsstater än den egna är låg och måste öka. De sektorer som bedöms mest relevanta att inrikta samarbetet på är turism, idrotts- och fritidsverksamhet. I en rådets resolution av den 1 december 2003 om konsumenttjänsters säkerhet (2003/C299/01) uppmanade EU:s medlemsstater kommissionen att inleda arbetet med att öka kunskapen och informationsutbytet på området för att därefter undersöka behovet av konkreta gemenskapsinitiativ och åtgärder.

Både EU-kommissionen och Konsumentverket har alltså oberoende av varandra funnit att områdena turism, fritid och sport är centrala områden som bör prioriteras i arbetet med tjänstesäkerhet. De har varierande regleringsnivå och har stora skillnader i säkerhetsnivå.

Arbetet med att utveckla en strategi för konsumenttjänsters säkerhet bör ha en hög prioritet. På EU-nivå bör Sverige vara pådrivande för ett utvecklat samarbete på tjänstesäkerhetsområdet för att öka konsumenternas förtroende för tjänster i andra länder och bidra till ett erfarenhets- och statistikutbyte mellan länderna.

### 5.3.2 Marknadskontroll

Enligt produktsäkerhetslagen ska näringsidkare endast saluföra säkra produkter. I lagen ställs det krav på riskbedömning, säkerhetsinformation, skadeförebyggande arbete och att näringsidkare som får kännedom om att en produkt som de tillhandahåller är farlig är skyldiga att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten.

Marknadskontrollutredningen lämnade i juni 2004 ett förslag till hur genomförandet av en effektiv marknadskontroll ska gå till som möter EU-kraven och garanterar en stabil svensk organisation (SOU 2004:57). Utredningen föreslår att ansvaret för marknadskontrollen även fortsättningsvis ska ligga på sektorsmyndigheterna. Förslaget syftar till att effektiva fältorganisationer upprättas och att olika myndigheters ansvar tydliggörs. Vidare föreslås att samordningsfunktioner införs hos berörda myndigheter och att tullens roll tydliggörs liksom dess samarbete med myndigheterna för att stoppa farliga produkter från tredje land. För att arbetet ska kunna genomföras effektivt och tillmötesgå EU-kraven krävs att tillräckliga medel avsätts för marknadskontrollen.

Konsumentverket har en central roll kopplad till de delar av konsumentproduktlagstiftningen som inte faller inom andra myndigheters ansvarsområde. Den nya produktsäkerhetslagen förenklar Konsumentverkets möjligheter att agera snabbt och kraftfullt. Detta, tillsammans med bl.a. utredningens förslag om ett närmare samarbete med tullen och om en stärkt fältorganisation, gör att marknadskontrollen på verkets område förväntas förbättras betydligt. Det har från näringslivshåll uttryckts att det är utomordentligt viktigt att Konsumentverkets marknadskontroll är god för att verka avskräckande på förekomsten av farliga produkter på marknaden och för att stävja illojal konkurrens från aktörer som säljer undermåliga produkter. Marknadskontrollen måste under kommande år stärkas.

Det är viktigt att näringsidkarna har god kännedom om sina långtgående skyldigheter inom ramen för produktsäkerhetslagstiftningen. Branschorganisationerna har därför en viktig

uppgift att förmedla information och kunskap. Konsumentverket kan här bistå dem med information och utbildningsinsatser. Det är av central betydelse att Konsumentverket och andra tillsynsmyndigheter skapar ett bra samarbetsklimat med näringslivet i den gemensamma strävan att se till att endast säkra produkter förekommer på marknaden.

På EU-nivå sker samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna och i relation till EU-kommissionen bl.a. genom datasystemet RAPEX och olika samarbetsnätverk. Det ligger i svenskt intresse att marknadskontrollarbetet är effektivt i hela unionen eftersom huvudprincipen är att produkter, inklusive produkter från tredje land, efter att de passerat ett EU-lands gräns rör sig fritt på den inre marknaden. Sverige bör medverka till att effektiva samarbetsstrukturer, som leder till att viktig säkerhetsinformation snabbt förmedlas inom unionen, upprättas på EU-nivå. Sverige bör därför ha en aktiv roll i olika samarbetsstrukturer, bland annat i det nyupprättade nätverket under det nya produktsäkerhetsdirektivet, i det väntade föreslagna nätverket under leksaksdirektivet och i ProSafe (Product Safety Enforcement Forum of Europe). Ett aktivt utbyte och samarbete för att dela med sig av kunskaper och lyfta fram goda exempel bör eftersträvas. Här finns även möjligheter att driva projekt inom ramen för det nordiska samarbetet till vilket även de baltiska länderna kan knytas. Det finns goda erfarenheter från nordisk-baltiska seminarier om produktsäkerhet som genomförts på svenskt initiativ.

### 5.3.3 Standardisering

År 1985 beslutade EU att införa en ny metod för att precisera de säkerhets- och miljökrav som produkter måste uppfylla enligt de olika produktdirektiven för att fritt få säljas på hela EU-marknaden. Numera anger produktdirektiv vilka väsentliga säkerhetskrav som ställs på en viss produkt och därefter överläts det till de europeiska standardiseringsorganen att utarbeta europeiskt harmoniserade standarder med närmare tekniska

specifikationer för den specifika produkten. De här standarderna är frivilliga att följa, men om en produkt tillverkas i enlighet med en standard, förutsätter man att den uppfyller kraven i direktiven.

Den nya metoden har varit ett effektivt sätt för att genomföra EU:s inre marknad. Under en tioårsperiod harmoniserades säkerhetskraven för stora varuområden. För svensk del har detta på flera områden inneburit skärpta säkerhetskrav. Standardiseringsarbetet blir allt mer internationellt och har vuxit i omfattning vilket tvingar fram prioriteringar och försvårar för myndigheter och organisationer att delta i alla relevanta processer. Det har visat sig svårt att rekrytera konsumentrepresentanter till standardiseringen och såväl konsument- som näringslivssidan menar att processen är långsam och resurskrävande.

Standardiseringen har kommit att bli central för utvecklingen av den inre marknaden och skapandet av konkurrens på lika villkor mellan näringsidkare inom EU. Allt mer arbete läggs ned på att utarbeta globala och europeiska standarder i stället för separata nationella lösningar. Som en konsekvens av standardiseringens roll har från olika håll yttrats att en "avpolitisering" skett av området genom att det förts från politisk nivå till privaträttsliga organ. Trots att standarder styr säkerhetskrav på t.ex. leksaker, barnvagnar, cykelhjälm, lekplatser och fritidsbåtar och direkt berör alla svenska konsumenter, ställs sällan frågan hur dessa standarder har utvecklats och om det svenska konsumentinflytandet varit tillräckligt.

Nästan allt svenskt standardiseringsarbete sker i samarbete med utländska standardiseringsorgan. Deltagandet i den internationella och europeiska standardiseringen sker i huvudsak genom de nationella standardiseringsorganen. Representation genom de nationella organen har inneburit goda möjligheter för intressenterna i små länder att påverka det internationella och europeiska arbetet. I princip kan vilken part som helst delta i

arbetet i en nationell kommitté genom att köpa sig en plats. Kostnaden är dock hög.

Som följd av EU:s arbete har en nordisk strategi för ökat konsumentinflytande tagits fram. Arbetet för att genomföra strategin bör fortsatt prioriteras av Sverige.

Staten har sedan många år bidragit till standardiseringsverksamheten och genom Sveriges Standardiseringsråd (SSR) har den svenska standardiseringens huvudmän, staten och Svenskt Näringsliv, ett inflytande i övergripande frågor. Till SSR har knutits SSR Konsumentråd. Rådets syfte är att stärka konsumenternas deltagande i standardiseringsverksamheten och höja medvetenheten om konsumentfrågornas betydelse i det tekniska standardiseringsarbetet. Utöver det stöd som konsumentrepresentationen i standardiseringen ges genom SSR Konsumentråd deltar Konsumentverket och Sveriges Konsumentråd sedan flera år tillbaka i det europeiska standardiseringsarbetet.

Trots gjorda insatser är det ett faktum att konsumentensidan är underrepresenterad i förhållande till näringslivet i standardiseringsorganen. Kostnaderna som är förbundna med deltagande i standardiseringen är höga och att rekrytera konsumentrepresentanter till standardiseringsorganen är svårt. Underrepresentationen är ett problem då standardiseringsverksamhetens anseende och legitimitet riskerar att påverkas negativt om konsumentintressena inte beaktas i tillräckligt stor omfattning. Därför är det nödvändigt att verka för att konsumentintressena i större utsträckning beaktas i det europeiska standardiseringsarbetet. Det bör vara en prioriterad uppgift för Konsumentverket att aktivt delta i standardiseringsarbetet.

Fler myndigheter än idag bör vid sidan av Konsumentverket aktivt delta i standardiseringen. Det finns också ett behov av att väcka fler ideella organisationers intresse för standardiseringen och där rekrytera nya konsumentrepresentanter.

För att säkerhetsaspekterna ska kunna beaktas på ett relevant sätt i standardiseringsarbetet, krävs att säkerhetsnivåerna

preciseras i de politiskt fastställda EG-direktiven på produktsäkerhetsområdet. Det underlättar konsumentföreträdarnas arbete i den fortsatta processen.

På EU-nivå har såväl ministerrådet som Europaparlamentet understrukt att alla relevanta parter måste ges möjlighet att delta i standardiseringsarbetet. Problemen är likartade i alla EU-länderna och det finns ett gemensamt intresse att säkra standardiseringsprocessens legitimitet. Förutsättningarna för en gemensam ansats på EU-nivå borde därför vara goda.

ANEC (Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs) är en organisation för samordning av konsumentinflytande i standardiseringen på EU-nivå och finansieras av EU-kommissionen. Sverige har i förhandlingarna om det konsumentpolitiska finansiella ramverket drivit hårt att ANEC ska få en hög andel EU-finansiering för sin verksamhet. Det är en linje som Sverige bör fortsätta att driva.

Att öka den allmänna kunskapen om standardiseringsprocessen som sådan är en uppgift för såväl stat, näringsliv som olika organisationer.

#### 5.3.4 Skaderegistrering

Bland näringslivsorganisationer, företag, forskare, myndigheter och konsumentorganisationer råder enighet om att insamlingen av skadestatistik måste fortsätta för att produktsäkerhetsarbetet ska kunna bedrivas målinriktat och effektivt. Skaderegistrering är en förutsättning för att man ska få en rättvisande bild av olycksmönster i Sverige och för att riktiga prioriteringar ska kunna göras. Betydelsen av skadedata kopplat till en effektiv marknadskontroll är något som även Marknadskontrollutredningen har lyft fram i sitt betänkande, SOU 2004:57.

EHLASS-systemet (European Home and Leisure Accident Surveillance System) ingår i ett åtgärdsprogram på EU-nivå för förebyggande av personskador i gemenskapen, vilket ingår i EU:s folkhälsoprogram. I och med att EU-finansieringen av systemet upphört har flera medlemsstater lagt ner sina

statistikinsamlingar, vilket har lett till att det idag saknas relevant skadedata. Endast genom statistikinsamling i flera länder kan mönster avläsas och eventuella olikheter mellan länder upptäckas. I dagsläget kan inte hävdas att det går att skapa sig en rättvisande bild av hem- och fritidsolyckornas omfattning inom EU.

Uppgifterna i EHLASS används på en rad olika områden. Förutom inom konsumentområdet används statistiken inom ramen för olika utredningar, andra myndigheters arbete och i de berörda landstingens egen verksamhet.

Trots den potential systemet borde ha för näringsidkare att utifrån exempelvis skadebilden på olika aktivitetsområden hitta affärsidéer att utveckla olika typer av skyddsutrustning så är kännedomen om och användningen av EHLASS låg. Det är viktigt att skadeuppgifterna blir mer detaljerade för att ge en bättre uppfattning om skadebilden i enskilda fall så att skademönster kan läsas av. De sekretessregler som idag omger uppgifterna i skaderegistret bör i möjligaste mån ses över för att tillgodose det allmänna intresset av att informationen kan användas i flera sammanhang för att skapa säkrare produkter. Statistiken måste även vara tillräckligt aktuell för att vara användbar och de långa tidsfördröjningar som idag finns i systemet måste undanröjas.

Upptagningsområdet för EHLASS motsvarar cirka 6 % av landets befolkning, vilket är för lågt för att vara representativt för Sveriges samhällsstruktur och gör att vissa typer av olycksfall kan vara under- alternativt överrepresenterade i statistiken. Med ett utökad urval omfattande ca 15 % av befolkningen där även skadefall från storstäderna och industrikommunerna ingår skulle det problemet lösas enligt en rapport från Socialstyrelsen. I budgetpropositionen för 2005 har regeringen föreslagit ytterligare medel för en utökning av EHLASS.

Mot bakgrund av regeringens prioritet av tjänstesäkerhet och arbetet med en strategi för tjänstesäkerhet bör EHLASS utvecklas för att bättre tillmötesgå behoven av skadeinformation på tjänstesäkerhetsområdet.

Frågan om EU-medfinansiering av skaderegistreringen aktualiseras på nytt i och med kommissionens arbete med tjänstesäkerhet. Bristen på information och skadestatistik lyfts fram i kommissionens rapport från juli 2003 om tjänstesäkerhet och man konstaterar där att tjänstesäkerhetsområdet är svåröverblickbart.

Sverige bör vara pådrivande för att skaderegistreringen återupptas på bred front inom gemenskapen, möjligen med någon sorts medfinansiering som incitament för medlemsländerna.

#### 5.4 En trygg och säker e-handel

**Bedömning:** Regeringen bör verka för att konsumenter tryggt och säkert ska kunna använda tjänster via Internet, mobila nät och digital-TV. Företeelser som spam, modemkapningar och bedrägerier som utgör hinder för konsumenterna att e-handla bör bekämpas.

#### Trygg och säker e-handel – en del av välfärden

- Tobias köper ofta cd via olika Internet-företag, såväl svenska som utländska. Han ska kunna förlita sig på att konsumentskyddet vid e-handel fungerar, både i Sverige och i övriga EU.
- Kajsa köper en stor del av sina och barnens kläder på Internet. Hon ska kunna förlita sig på att den lagstadgade ångerrätten vid e-handel fungerar och att hon säkert får tillbaka köpeskillingen om kläderna inte skulle passa.
- Kalle 12 år ska tryggt kunna surfa och chatta på Internet, använda olika elektroniska tjänster utan att riskera att utsättas för dold reklam eller uppmanas att lämna ut sina personuppgifter.

### 5.4.1 Flera perspektiv på e-handel

E-handel mellan näringsidkare och konsumenter bör hanteras ur ett brett perspektiv och omfatta olika typer av kommunikationskanaler som bredband, Internettelefon, mobila nät och digital-TV. Sammansmältningen och utvecklingen av olika tekniska system kommer att fortsätta. Det blir allt mindre relevant att skilja på TV och dator. I en rapport från Kairos Future (E-handel, Kairos Agora Konsument Nr 3 2004) menar man att definitionen av vad som ryms inom begreppet e-handel ständigt behöver uppdateras för att bibehålla sin aktualitet. Rapporten tar upp tre kategorier av e-handel:

- Köpare – säljare – perspektivet (vem köper och vem säljer?)
- Digitaliseringsperspektivet (digital produkter, kanaler och leveranser.)
- Köpcykelperspektivet (före, under och efter inköp).

Här tar vi framför allt upp frågor kring de två senare perspektiven. Idag är det få som slutför köp via e-handel. Däremot förbereder sig många via Internet inför ett köp genom att jämföra priser och produkter, vilket också är en del av e-handeln.

E-handel kan bidra till ökad konkurrens till nytta för konsumenterna genom ökat utbud och lägre priser. E-handel kan innebära ökad tillgänglighet till varor och tjänster för t.ex. boende i glesbygd och rörelsehindrade samt underlätta inhämtandet av produktinformation. E-handel kan således stärka konsumenternas makt på marknaden genom tillgång till information och ett större och billigare utbud.

Enligt en undersökning av EU-kommissionen (mars 2004) har endast 37 procent av Sveriges, och 16 procent av EU:s, konsumenter någon gång använt sig av möjligheten att e-handla. I undersökningen uppgav var fjärde konsument som inte utnyttjat möjligheten att e-handla att detta beror på att man inte litar på mediet i sig. En övervägande del av de tillfrågade uppgav att bristande säkerhet kring betalningar var anledningen till att de inte litar på Internet och därför inte e-handlar.

Det finns ett gott konsumentskydd vid e-handel inom såväl Sverige som EU, ett skydd som bygger på direktiven om e-handel respektive distansavtal. Men kunskapen bland både konsumenter och företag om konsumentskyddet vid e-handel är anmärkningsvärt låg. Okunskap utgör ett betydande hinder mot e-handel för många konsumenter. Okunskapen bidrar till att undergräva konsumenternas förtroende för e-handel och medför att många konsumenter inte kan dra nytta av de fördelar som e-handeln kan ge. Okunskapen hos företagare medför också att många företag – ofta omedvetet – inte följer det konsumentskyddande regelverket, vilket ytterligare bidrar till att undergräva konsumentförtroendet för e-handeln.

En i mars 2004 publicerad undersökning av nätverket European Consumer Centre (ECC) visar att det vanligaste problemet som konsumenter råkar ut för vid gränsöverskridande e-handel på den inre marknaden är att den beställda och betalda varan inte levereras. Det näst vanligaste problemet är att den beställda varan är defekt eller inte stämmer överens med det som beställts. Att näringsidkaren brister i informationsplikten och inte uppfyller återbetalningsskyldigheten vid utnyttjande av ångerrätten är också vanliga problem.

Att konsumenter, men också näringsidkare, har förtroende för e-handel har betydelse för att den inre marknaden ska fungera, särskilt i ett utvidgat EU. Men gränsöverskridande e-handel är många gånger något som konsumenter och företag känner tveksamhet inför. En undersökning från EU-kommissionen (november 2003) visar att 50 procent av de konsumenter som någon gång e-handlat hade mindre förtroende för gränsöverskridande e-handel än för nationell e-handel. Endast 11,5 procent av de tillfrågade svenskarna litade på konsumentskyddet vid handel med övriga EU-länder. I likhet med många konsumenter anser många företag att e-handel är ett risktagande. Enligt en online-konsultation som EU-kommissionen genomförde våren 2004 upplever många små och medelstora företag att skillnader i konsumentskyddet mellan olika EU-länder utgör hinder för gränsöverskridande e-handel.

Många företag är oroade för risken att varor inte betalas efter det att leverans skett.

#### 5.4.2 Inriktning för en trygg e-handel

För att öka konsumenternas intresse för e-handel och deras vilja att utnyttja olika typer av elektroniska tjänster krävs att det finns ett bra konsumentskydd och tillgång till bra information om det skyddet, liksom till bra information om de varor och tjänster som tillhandahålls. En av målsättningarna med konsumentpolitikens arbete när det gäller e-handel bör vara att konsumenterna ska känna sig lika trygga vid e-handel som vid traditionell handel. De författningar som beslutas ska vara verkningsfulla. Detta förutsätter att konsumenter och näringsidkare blir medvetna om sina rättigheter respektive skyldigheter och att alla näringsidkare anstränger sig för att leva upp till det regelverk som finns till skydd för konsumenterna. Att bygga upp och bibehålla konsumentförtroendet för e-handel bör vara ett viktigt mål för konsumentpolitiken. Informationsinsatser till konsumenter och företag och framtagandet av en gemensam standard för märkning av e-handelsplatser är några av de viktigaste medlen för att nå detta mål.

Ökad e-handel är ett medel för att öka tillväxten. E-handel ökar företagets och konsumenternas affärsmöjligheter och stärker samtidigt konkurrensen i näringslivet till nytta för konsumenterna. Eftersom e-handel inte är geografiskt bunden i samma utsträckning som traditionell handel kan e-handel också tänkas leda till en utveckling av olika marknader rent geografiskt.

Företeelser som spam, phishing (en typ av Internetbedrägeri), modemkapningar etc. har bidragit till att undergräva konsumentförtroendet för e-handel. Enligt en rapport upprättad inom ramen för Trans Atlantic Consumer Dialogue 2004 om spam uppgav 52 procent av de tillfrågade konsumenterna att de handlade mindre eller inte alls på nätet på grund av oro för spam. Det internationella samarbete mot spam som Sverige deltar i

genom bl.a. Förenta Nationerna och OECD får stor betydelse för hur konsumenternas förtroende för e-handel kan stärkas. En särskild utredare ser för närvarande över frågan om modemkapning och hur konsumentskyddet på området kan stärkas (dir 2004:10).

De oseriösa metoderna tenderar att gå vidare till andra områden där ny kommunikationsteknik används i ökad utsträckning av allmänheten. Bedrägeriliknande förfaranden har bl.a. rapporterats i samband med SMS-meddelanden till mobiltelefoner. Det är rimligt att tänka sig att den nya kommunikationstekniken kommer att användas i allt större utsträckning av allmänheten i takt med att tjänsterna utvecklas. Nya problem kan därför förutses för konsumenterna. För att säkerställa allmänhetens förtroende för den nya tekniken och de möjligheter den kan ge oss, är detta ett område som även fortsättningsvis måste prioriteras i konsumentpolitiken.

Det finns grupper i samhället som av olika skäl inte är intresserade av eller har möjlighet att e-handla. Skälen kan exempelvis vara språksvårigheter, funktionshinder, avsaknad av tillgång till Internet och mobiltelefon och dylikt eller brist på datorkunskaper. En av målsättningarna med det konsumentpolitiska arbetet på området bör vara att göra e-handel så användarvänligt som möjligt och att alla konsumenterna ska kunna dra nytta av de fördelar som e-handel kan innebära.

Det kan därför finnas anledning för branschen att motivera befintliga och potentiella kunder att utnyttja möjligheten att e-handla genom att göra nyttopotentialen med e-handel tydligare för konsumenterna.

Den ökade användningen av Internet och mobila nätverk har bidragit till att barn och unga utsätts för en ständigt ökande kommersiell press. Marknadsföringen på exempelvis Internet riktas numera ofta till barn och ungdomar. Samtidigt som den kommersiella pressen ökar kan det konstateras att skyddet för minderåriga vid elektronisk kommunikation brister i flera avseenden. De nordiska konsumentombudsmännen har uppmärksammat att inhämtande av minderårigas personuppgift-

er sker i allt större utsträckning på Internet, ofta mot belöning i form av tillhandahållande av spel. Det har också uppmärksammats att dold reklam, t.ex. i form av underhållning, används i allt högre grad på Internet för att påverka barn och unga. Vidare har man uppmärksammat att minderåriga ofta behandlas som vuxna avtalspartner vid e-handel, vilket innebär att föräldrarnas godkännande inte efterfrågas eller är lätt för barnen att kringgå.

Barn är en utsatt grupp vid elektroniska kommunikationer och e-handel. Det är särskilt viktigt att det integritetsskydd som minderåriga bör ha i kommersiella sammanhang upprätthålls vid elektronisk kommunikation eftersom minderåriga inte inser konsekvenserna av att lämna ut sina personuppgifter och är särskilt sårbara om uppgifterna missbrukas. Likaså är det viktigt att upprätthålla principen att reklam ska hållas i sär från annat innehåll vid elektronisk kommunikation. Missbruk av barnens utsatta ställning riskerar att undergräva barnens och deras föräldrars förtroende för elektronisk kommunikation och e-handel.

E-handel kan göra den inre marknaden tillgänglig för konsumenterna på ett enkelt sätt. E-handel till konsumenterna har således både en nationell och en gränsöverskridande – europeisk och internationell – dimension.

#### **5.4.3 Åtgärder för att uppnå en trygg och säker e-handel**

En förutsättning för en väl fungerande inre marknad för e-handel, särskilt i ett utvidgat EU, är att konsumenterna – och näringsidkarna – känner förtroende också för den gränsöverskridande e-handeln. Det ställer krav på bl.a. en effektiv tillsyn från medlemsstaternas sida. Förslaget om en EU-förordning om administrativt samarbete, har antagits (se kapitel 3) och kommer sannolikt att ha en positiv effekt på tillsynen över den gränsöverskridande e-handeln och bör leda till att gränsöverskridande e-handelstvister kommer att minska med tiden.

Konsumentpolitiken bör fokusera på att stärka konsumenternas förtroende för e-handel. För att konsumenternas val och handlande ska få de välfärdseffekter som önskas krävs bättre information om regelverket för e-handel, både till konsumenter och till företag. Även möjligheterna med e-handel borde på ett bättre sätt än i dag kunna göras tydlig för konsumenterna.

### **Konsumentskydd och tillsyn**

Det finns redan ett bra konsumentskydd vid e-handel, men skyddet finns i många fall bara i teorin. Att många e-handelsföretag inte följer regelverket beror ofta på bristande kunskap om dess existens. Informationsbehovet är därför stort hos både konsumenter och företag. Det finns också ett stort behov av effektiv offentlig tillsyn och självreglering. Branschen har ett ansvar för att se till att regelverket till skydd för konsumenterna efterlevs och att konsumenternas – men också företagets – förtroende för e-handel stärks.

De nationella och EU-gemensamma informationskanaler som finns i dag är uppenbarligen inte tillräckliga. Konsumentskyddet samt säkerhet och tillförlitlighet vid e-handel är angelägna informationsområden. Konsumenterna bör också göras medvetna om den information och assistens som finns att tillgå genom nätverken European Consumer Centre (ECC) och European Extra Judicial Network (EEJ-Net).

Informationsansvaret bör delas mellan olika aktörer, myndigheter, e-handelsföretag, e-betaltjänstleverantörer, banker, teleoperatörer m.fl.

### **Märkning av e-handelsplatser**

Åtgärder som på olika sätt bidrar till att stärka konsumenternas förtroende för e-handel bör i första hand bestå av informationsinsatser till konsumenter och företag om konsumentskyddet vid e-handel. Märkning av e-handelsplatser

”trustmarks”, enligt en EU-gemensam eller rentav global märkningsordning skulle vara effektivt. En effektiv tillsyn av efterlevnaden av regelverket vid e-handel är också avgörande för konsumenternas förtroende. Det fortsatta arbetet med en förordning om administrativt samarbete (KOM (2003)443) har här stor betydelse.

Konsumenterna vet i dag inte vilka företag som lever upp till regelverket och i många fall vet inte ens företagen själva om de gör det. Ett problem är också att många konsumenterna inte vet vilken av all den mängd information som ges på en e-handelsplats som är relevant.

Ett sätt att komma till rätta med dessa problem, och som kan bidra till att stärka konsumentförtroendet, är märkning av e-handelsplatser. Med märkning avses en symbol som näringsidkaren, genom att leva upp till en viss uppförandekod, har rätt att exponera på sin e-handelsplats. Märkningen ska garantera att näringsidkaren uppfyller vissa grundläggande kvalitetskrav avseende t.ex. leveransvillkor, information, tvistlösning etc. Det finns i dag ett flertal märkningsordningar av olika slag. En del bygger på självreglering, andra på ”co-regulation”, dvs. samarbete mellan företag, konsumenterna och myndigheter. Många tillhandahåller tillsyns- och tvistlösningsmekanismer, s.k. online dispute settlement procedure.

En studie från EU-kommissionen i januari 2004 indikerar att uppförandekoder och märkning av e-handelsplatser kan vara ett sätt att öka konsumenternas förtroende för e-handel. Av de tillfrågade som sade sig känna till förekomsten av olika märkningssystem uppgav 50 procent att de hade större förtroende för märkta e-handelsplatser. Men det är fortfarande bara 10 procent av konsumenterna som är bekanta med något märkningssystem. Av de tillfrågade ansåg 35 procent att det förhållandet att märkningen gjorts i ett annat land inte förringade märkningens värde vid gränsöverskridande e-handel.

En invändning som ofta hörs i fråga om märkning är att det finns alldeles för många märkningsordningar, vilket snarare

förvirrar än hjälper konsumenten. En annan fråga är om man verkligen kan lita på märkningen och om den för märkningsordningen interna tillsynen verkligen fungerar och i så fall hur. Från konsumentpolitiska utgångspunkter finns skäl att sträva efter dels en begränsning av antalet märkningsordningar för att inte förvirra konsumenten, dels att ett EU-gemensamt, eller rentav globalt, märkningssystem av e-handelsplatser tas fram, i första hand för webbplatser. Här finns dock anledning att avvakta EU-kommisionens ”E-commerce confidence policy”, som förväntas bli presenterad under 2004.

Märkning av e-handelsplatser – en åtgärd för att stärka konsumenternas förtroende för e-handel – kan också vara ett konkurrensmedel. På motsvarande sätt kan tillförlitlig och transparent information om tillhandahållna varor och tjänster betraktas.

## 5.5 Ökad konsumentmakt på det finansiella området

**Bedömning:** Tillsynen på det finansiella området bör göras mer effektiv och ändamålsenlig samt vara mer inriktad på att verka förebyggande. Egenåtgärder från näringslivets sida är ett sätt att öka tillgängligheten till utomrättslig tvistlösning och är positivt för konsumenterna. Rollfördelningen mellan Konsumentverket och Finansinspektionen bör göras tydligare när det gäller konsumentskyddet på det finansiella området.

### Ökad konsumentmakt på det finansiella området – en del av välfärden

- Josef vill börja pensionsspara. Josef är inte född i Sverige och hans svenska är inte så bra. Josef ska trots detta lätt kunna hitta information som han kan förstå och som gör att han kan göra ett bra val av produkt för ändamålet.

- Eva anser att en bank gjort fel. Eva ska inte behöva tveka om vilken myndighet som är ansvarig för tillsynen över banken och vart hon ska vända sig för att anmäla företaget.
- Karin är oense med sitt försäkringsbolag om hur stor försäkringsersättning hon är berättigad till. Karin vill få tvisten prövad men vill inte gå till domstol. Då ska hon ha tillgång till utomrättslig prövning som är rättssäker oavsett vem som tillhandahåller prövningen.

En effektivt fungerande finansiell sektor är av stor betydelse för en gynnsam samhällsekonomisk utveckling. Det är en grundläggande uppgift för staten att se till att det finansiella systemet är stabilt och präglas av en sund verksamhet med ett gott konsumentskydd. Den särskilda plats den finansiella sektorn har i ekonomin ställer emellertid också höga krav på aktörerna själva. Det handlar inte bara om att följa lagar och förordningar. Det handlar också om moral, ansvarskännande och professionalism i verksamheterna.

Regeringens arbete på det finansiella området har lett till att konsumentskyddet har stärkts i flera avseenden de senaste åren. Detta har bl.a. skett genom ny lagstiftning och genom ökade möjligheter för konsumenterna att få information om finansiella produkter. Utvecklingen på det finansiella området är fortsatt intensiv med ett inflöde av nya komplicerade varor och tjänster. Det finns skäl att noga bevaka, identifiera och åtgärda de eventuella problem som detta har fört med sig för konsumenterna. Förändringarna har inneburit förbättringar för konsumenterna genom bl.a. ökad konkurrens, ett ökat utbud av nya varor och tjänster, större genomlysning och tydligare regler. Men som en del av utvecklingen på det finansiella området har kraven ökat på konsumenterna att göra egna val när det gäller den privata ekonomin. Ett exempel är införandet av premiepensionssystemet och valmöjligheter inom de olika tjänstepensionerna. Konsumenterna ställs också generellt inför fler valmöjligheter än tidigare, t.ex. när det gäller möjligheterna att byta bank, fonder m.m. Konsumentskyddets betydelse har ökat med den utvecklingen.

På det finansiella området påverkas förutsättningarna för marknadsaktörernas agerande och utvecklingen av det nationella regelverket i stor utsträckning av utvecklingen inom EU. Kommissionens åtgärdsplan Financial Services Action Plan (FSAP) innehåller ett fyrtiotal åtgärder som syftar till att genomföra en integrerad marknad för finansiella tjänster år 2005. Genom arbetet med FSAP främjas de ekonomiska tillväxtförutsättningarna och konsumentskyddet inom EU stärks. Sverige bör i EU-arbetet verka för en fördjupad inre marknad bl.a. genom att driva på en fortsatt integration av de finansiella marknaderna.

Projektet har identifierat tre områden som är av särskild betydelse för ett gott konsumentskydd på det finansiella området. De är tillsyn, tvistlösning och information.

### 5.5.1 Tillsyn

De finansiella marknaderna präglas av stor komplexitet. En del konsumenter gör aktiva val inom det här området bara ett par gånger i livet, och valen kan få stora konsekvenser för den enskilde konsumentens ekonomi. För att konsumenterna ska känna sig trygga att agera på de finansiella marknaderna är det viktigt att det finns en tydlig lagstiftning och att tillsynen över denna fungerar väl. Tillsynen måste vara effektiv och verka kraftfullt mot oseriösa näringsidkare för att öka konsumenternas förtroende för aktörerna. Det finns anledning att anta att frågorna om konsumentskydd kommer att få en ökad betydelse för finanssektorn och för tillsynen. Frågan tas bl.a. upp i utredningen Framtida finansiell tillsyn, SOU 2003:22. I takt med att konsumenterna blir mer aktiva på de finansiella marknaderna finns det skäl att följa upp hur tillsynen ska fungera på bästa sätt.

I dag är tillsynen över konsumentrelaterad lagstiftning på det finansiella området i vissa fall delad mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Exempel på det delade tillsynsansvaret finns i konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Båda myndigheterna

bevakar i sitt löpande arbete utformningen av de avtalsvillkor som företagen under Finansinspektionens tillsyn tillämpar. Konsumentverket har tillsyn över oskäligen avtalsvillkor enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och övervakar att marknadsföringslagen följs, samtidigt som Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet bevakar företagens uppförande. Detta sker genom granskning av institutens rutiner, klagomålshantering, säkerhetssystem m.m. Finansinspektionen granskar också avtalsvillkor i sitt löpande arbete och bevakar den information som företagen lämnar under avtalstiden. Det kan finnas nackdelar med uppdelningen och vissa problem har belysts i bl.a. utredningarna Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47 och Starka konsumenter i en gränslös värld, SOU 2000:29. En splittrad tillsyn riskerar att leda till ett bristande förtroende för systemet som sådant och för alla aktörer på det finansiella området. Det finns även en risk för att vissa frågor inte tas om hand av någondera myndigheten, som en följd av den oklara ansvarsfördelningen. En del av myndigheternas arbete idag är att lösa de problem som redan uppstått och till en mindre del att hindra eller förebygga att de uppstår. En tydligare gräns mellan de båda myndigheternas roller är till fördel både för respektive myndighets möjlighet att bedriva ett resurseffektivt och mer förebyggande arbete, men också för konsumenternas förtroende för den tillsyn som utövas.

I Förtroendekommissionens slutbetänkande Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47, föreslås att Finansinspektionen får huvudansvaret för konsumentskyddet inom finanssektorn. Förtroendekommissionen föreslår att Finansinspektionen tillförs ytterligare 30 miljoner kronor för insatser på konsumentskyddsområdet, varav 20 miljoner förs vidare till konsumentbyråerna för bank- respektive försäkringsområdet. Byråerna ska ansvara för arbetet gentemot de enskilda konsumenterna. Konsumentombudsmannen (KO) ska enligt förslaget behålla uppgiften att driva processer. Förslaget har remissbehandlats. Ett arbete om hur det framtida tillsynsansvaret

på det finansiella området ska utformas pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

### 5.5.2 Tvistlösning

En ytterligare förutsättning för att konsumenterna ska känna sig trygga och ha förtroende för aktörerna på de finansiella marknaderna är att de har möjlighet att få sin sak prövad snabbt och utan kostnad. Allmänna reklamationsnämnden tillhandahåller snabb och kostnadseffektiv prövning av tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Nämnden prövar flera typer av tvister, bl.a. bank- värdepappers- och vissa försäkringstvister. Besluten har formen av rekommendationer. En övervägande majoritet av näringsidkarna följer dock nämndens beslut och dessa får därför stor betydelse för det framtida agerandet hos näringsidkarna och i förlängningen också för konsumentskyddet. Förtroendet för nämnden är därmed starkt knutet till näringslivets följsamhet av nämndens beslut.

Förutom att Konsumentombudsmannen (KO) har möjlighet att föra grupptalan hos Allmänna reklamationsnämnden kan KO också, inom ramen för en försöksverksamhet som löper ut vid utgången av 2004, biträda enskilda konsumenter vid tvister rörande finansiella tjänster. Någon egentlig praxis har ännu inte utvecklats och eftersom antalet avgöranden varit så få kommer försöksverksamheten att förlängas t.o.m. 2006.

Allmänna reklamationsnämndens möjlighet till prövning är inte heltäckande. Nämnden gör t.ex. inte några medicinska bedömningar inom ramen för försäkringstvister. Inte heller prövar nämnden tecknande och bibehållande av försäkring eller social- och kollektivavtalsgrundande försäkring. Konsumenterna skulle därmed i realiteten kunna komma att stå utan möjligheten till utomrättslig tvistlösning på de områden som undantas från prövning hos nämnden och där annan alternativ utomrättslig tvistlösning saknas. Emellertid har försäkringsbranschen inrättat olika nämnder för att lösa tvister om vissa försäkringsärenden, bl.a. Personförsäkringsnämnden och Ansvarsförsäkringens

Personskadenämnd. Försäkringsbranschens nämnders utlåtande är vägledande för branschens aktörer när det gäller t.ex. tolkning av avtalsvillkor och praxis inom skadereglering. Nämnderna prövar bl.a. den typ av ärenden som Allmänna reklamationsnämnden inte tar upp till prövning då det behövs medicinska bedömningar. Sedan den 1 januari 2004 har försäkringsbranschen infört konsumentrepresentation i Personförsäkringsnämnden och i Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd i form av två konsumentvägledare. I övrigt deltar, förutom en lagfaren domare, två representanter från försäkringsbolag. De frivilliga branschnämndernas legitimitet bygger på att deras verksamhet är seriös och uppfattas som objektiv.

Viss tvistlösning sker också hos de finansiella instituten genom den hantering av klagomål som finns där. I takt med att praxis utvecklas i domstolarna och i nämnderna kan fler tvister lösas direkt mellan konsument och näringsidkare. Det är viktigt att de finansiella instituten fortsätter att utveckla sina rutiner för hanteringen av klagomål och att tillsynsmyndigheterna övervakar och följer upp att hanteringen fungerar tillfredsställande.

De flesta konsumenttvister kännetecknas av att det omtvistade ekonomiska värdet inte står i proportion till vad den rättsliga regleringen av tvisten kostar. För att öka möjligheten för konsumenterna till utomrättslig tvistlösning utarbetade EU-kommissionen därför en rekommendation (98/257/EG) för att, på europeisk nivå, underlätta för medlemsstaterna att inrätta förfaranden för konsumenttvister utanför domstol. Rekommendationen innehåller sju principer som ska garantera ett rättssäkert förfarande.

Avsikten med rekommendationen är också att öka det ömsesidiga förtroendet för de instanser som finns i olika medlemsstater för tvistlösning utanför domstol och även tilltron till olika nationella förfaranden och öka möjligheten till tvistlösning över gränserna.

EG-rätten sätter inte upp några hinder mot att låta privata organ ordna frivilliga nämnder för att pröva konsumenttvister.

De tvistlösningsorgan som anslutit sig till FIN-Net, ett samarbetsnätverk mellan nationella organ för reglering utanför domstol av tvister rörande finansiella tjänster, har alla undertecknat ett samförståndsavtal där de gör en avsiktsförklaring om att följa kommissionens rekommendation. En utgångspunkt för ett utomrättsligt tvistlösningsinstitut, vare sig det är arrangerat av staten eller annan aktör, bör vara att det följer den av EU-kommissionen utfärdade rekommendation om principer som ska tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol (98/257/EG). Riksdagen har uttalat sig till förmån för ett ökat inslag av egenåtgärder från näringslivets sida. Riksdagens utredningstjänst har i en promemoria (Dnr 2003:2044) kartlagt näringslivets egna självregleringsorgan. Där uppmärksammas exempelvis att banksektorn saknar självregleringsorgan medan det inom försäkringsbranschen finns flera. Ett exempel är Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd. Regeringen bör undersöka vilka andra organ som finns som uppfyller kommissionens krav och upplysa kommissionen om dessa organs existens. Ett alternativ är att Allmänna reklamationsnämnden ges ökade resurser så att nämnden kan bredda sin verksamhet att omfatta fler typer av ärenden.

### Information

En ökad kunskap om produkterna och valmöjligheterna på det finansiella området gör det möjligt för den enskilde att själv ta ansvar för den egna ekonomin och därigenom på ett medvetet sätt kunna hushålla med egna resurser. Regeringen bör verka för att den enskilde bättre ska kunna inhämta rätt information och kunskap för att göra dessa val. För att öka möjligheterna till bättre resultat och minska riskerna kring val av PPM-fond har regeringen tillsatt en utredare som ska se över hur information och vägledning kan förbättras. Utredarens uppdrag ska redovisas senast den 31 oktober 2005. (dir. 2004:77). Frågeställningar kring information behandlas vidare i avsnitt 5.6.

Information till konsumenter om varor och tjänster på det finansiella området finns att få i olika former via offentliga och privata aktörer.

Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas Försäkringsbyrå drivs som stiftelser med respektive branschorganisationer, Finansinspektionen och Konsumentverket som huvudmän. Uppdraget för Konsumenternas Bankbyrå utvidgades 2001 till att även omfatta fond- och värdepapper, ett område som tidigare saknat en samlad informationskanal ut till konsumenterna när nu gällande konsumentpolitiska handlingsplan antogs. Undersökningar visar att byråerna och deras verksamhet fortfarande är relativt okända bland allmänheten. Byråerna ger information på sina respektive webbsidor samt på telefon. Kortare information om verksamheten på byråerna finns på engelska, i övrigt är informationen på byråernas webbsidor endast på svenska. Även enskilda aktörer tillhandahåller information.

Konsumentverket har begränsad information om finansiella produkter på sin webbsida. En del av den informationen finns på främmande språk och genom lyssningsfunktioner för dem med nedsatt synförmåga. På Finansinspektionens hemsida finns en mer omfattande information om vad konsumenterna kan göra med sina klagomål mot instituten. I Förtroendekommissionens betänkande Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:41, föreslås ett utökat informationsansvar och ett ansvar för utbildning för byråerna. Betänkandet har remissbehandlats under hösten 2004 (se avsnitt 5.5).

## 5.6 Kunskapsbyggande

**Bedömning:** Kunskap på konsumentpolitikens område behöver prioriteras högre än idag. Ansvar och inriktning bör tydligare anges bland annat genom att Konsumentverket tilldelas huvudmannaskapet för uppgiften. Arbetet med kunskapsbyggande bör i huvudsak baseras på relevant forskning och de föreslagna utvärderingarna av konsumentpolitiken (kapitel 7). I uppgiften ingår även en löpande omvärldsbevakning för att på ett tidigt stadium kunna identifiera konsumentproblem inom olika sektorer.

Arbetet kan utgöra underlag för konsumentpolitiska prioriteringar och för utformningen av effektiva styrmedel. Det gäller inte minst när det gäller frågan om hur konsumentinformationen ska utformas och anpassas till mottagarna.

Regeringen bör stödja det arbete som ISO inlett för att ta fram en internationell standard för Socialt Ansvar.

För att kunna föra en effektiv konsumentpolitik krävs ett vederhäftigt och brett beslutsunderlag. Inom samtliga prioriterade områden pekas på behovet av ökad kunskap. Behovet innefattar såväl analyser av trender och nya konsumentproblem som utvärderingar av effektiva styrmedel för politikområdet. Löpande omvärldsanalyser efterfrågas för att på ett tidigt stadium kunna identifiera och åtgärda konsumentproblem.

Denna kunskap har en naturlig grund i den forskning som bedrivs vid universitet och institut i Sverige och i andra länder. De discipliner som främst berörs är ekonomi, kommunikation, beteendevetenskap och juridik. Men även andra ämnesgrenar bör komma ifråga då konsumentpolitiken till sin natur har starka tvärvetenskapliga inslag. Men nödvändig kunskap finns även hos myndigheterna med sektorsansvar inom konsumentpolitiken.

För att tillfredställa behovet av mer och bättre kunskap måste dessa erfarenhetsbanker utnyttjas och korsbefruktas.

Den forskning och omvärldsanalys som bedrivs idag när det gäller konsumentfrågor är splittrad. Det behövs därför ett samlat ansvar för att ta till vara, stödja och stimulera kunskapsbyggandet. Detta huvudmannaskap faller naturligt på regeringens centrala förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, Konsumentverket. Uppgiften bör bedrivas i samarbete med övriga relevanta myndigheter, branschföreträdare och konsumentorganisationer. Arbets sättet ska vara utåtriktat och stimulera en uppriktig debatt om frågorna. Kunskapsarbetet måste av resursskäl ges en klar prioritering enligt följande.

För det första ska en fortlöpande omvärldsanalys bedrivas. Denna ska avrapporteras regelbundet enligt en konsistent form och syfta till att ge regeringen en nära kontakt med konsumenternas och företagens erfarenheter på olika marknader. Detta möjliggör att åtgärder mot konsumentproblem kan sättas in på ett tidigt stadium.

För det andra ska de av statsmakterna använda styrmedlen utvärderas. Konsumentpolitikens huvudsakliga styrmedel är informationsinsatser till konsumenter och producenter. För att dessa ska nå så många som möjligt måste informationen vara anpassad, lättåtkomlig och tydlig. Det ska vara lätt att vara välinformerad konsument och producenterna ska känna till vilket ansvar de har.

Vid sidan av information står även administrativa styrmedel i form av lagar, förordningar och branschöverenskommelser till konsumentpolitikens förfogande. Ekonomiska styrmedel har däremot begränsad betydelse. Kunskapsbyggandet ska löpande utvärdera styrmedlens effektivitet och föreslå förbättringar. För det tredje ska kunskapsbyggandet ha tematiska inriktningar som varierar över tiden. Något år kan insatserna inriktas mot exempelvis e-handel och spam. Ett annat år kan produkt- och tjänstesäkerheten studeras ingående. Ett viktigt underlag för val av område utgör omvärldsanalyserna.

Denna förstärkning och tydligare styrning av kunskapsbyggandet inom konsumentpolitiken kommer att utgöra det huvudsakliga underlaget för politikområdet i framtiden.

### 5.6.1 Information

Förutom att utgöra underlag till politiska beslut på konsumentområdet ska kunskapsbyggandet bidra till det övergripande målet för politikområdet genom att stimulera kunskapsbyggandet hos konsumenterna som individer. Denna kunskap är beroende av den information som är tillgänglig. Det är statsmakternas ansvar att denna information är så tydlig och användbar som möjligt.

Erfarenheter visar att information bäst når mottagaren om den är anpassad efter dennes livsstil, tycke och smak. T.ex. nås inte unga och äldre konsumenter med samma typ av information. Information från statliga myndigheter har ofta svårt att intressera den breda allmänheten, och då särskilt yngre personer. Därför bör de informationsinsatser som genomförs i högre utsträckning vara riktade och anpassade till de konsumenter man mest behöver nå. Riktade insatser är mer resurskrävande, men kan ändå leda till större genomslagskraft än generellt utformad information.

Det krävs med andra ord en bättre mottagaranpassning, såväl av utformning som av distributionskanaler. Att nå grupper med de största behoven av information bör prioriteras. Dessa gruppers sammansättning kan variera beroende på fråga och är inte alltid lätta att identifiera. Berörda branschorganisationer och andra aktörer bör tillsammans med ansvarig myndighet diskutera hur mottagaranpassningen kan förbättras.

Idag upplever många konsumenter att det är svårt att veta var man kan få information eller att information i en viss fråga finns på så många olika ställen. Ett sätt att komma till rätta med det kan vara att samla all typ av konsumentinformation på ett och samma ställe. Om konsumenterna vet att det finns ett centralt

ställe dit de kan söka sig för att få information, blir det också enklare för dem att hitta relevant information. Genom en gemensam Internetportal för konsumentfrågor skulle man kunna samla relevant kunskap. Konsumentverket är en myndighet som är väl känd bland allmänheten och som har en välbesökt webbplats. Verket skulle med fördel kunna administrera en sådan portal inom ramen för sin webbplats.

Ett sätt att underlätta för konsumenterna att agera hållbart är att ge trovärdig och tillgänglig information. De informationsinsatser som genomförs av myndigheter bör därför i ökad utsträckning eftersträva att ge tydlig motivation till ett hållbart beteende som inkluderar alla tre dimensioner av hållbar utveckling. Det kan t.ex. göras genom att tydliggöra de personliga och/eller samhälleliga vinsterna av ett hållbart beteende. Forskningen visar att informationsinsatser i sig inte leder till ändrade beteenden, men att information är viktig som verktyg för att förändra attityder (På väg mot miljöanpassade produkter, Naturvårdsverkets rapport 5225 år 2002). Informations- och kunskapsspridningen på området bör därför utvecklas. Faktorer som särskilt bör beaktas i informationsarbetet är den miljökommunikationsforskning som visar att informationen måste vara oerhört vardagsnära, konkret och uppmanande för att ge bäst effekt.

Konsumentverket arbetar idag i stor utsträckning via sin webbplats. Konsumentverket bör utveckla och förfina hållbarhetsinformationen på webbplatsen och eftersträva tydlig och vardagsnära information. Vidare bör möjligheterna att i ökad utsträckning agera genom media för att skapa kunskap och debatt kring frågor om hållbar konsumtion och andra aktuella frågor på konsumentområdet.

### **Skolan som kunskapsbyggare**

Drygt 1,3 miljoner unga konsumenter finns i grund- och gymnasieskola. Skolan är därför en viktig kanal för att nå ungdomar. Tidigare har Konsumentverkets arbete mot skolan

riktats till grundskolan, som är obligatorisk för alla, och har ett särskilt ämne för konsumentundervisning, Hem- och konsumentkunskap. Konsumentverket har länge inriktat sitt arbetat på kontakter med lärare samt genom att utveckla läromaterial.

Myndigheten för skolutveckling ger, i form av olika styrdokument för förskolor, skolor och kommunal vuxenutbildning, ett tydligt stöd för att integrera perspektivet hållbar utveckling i undervisningen. Myndighetens insatser omfattar information, publikationer, kompetensutveckling, nätverk och verktyg för systematiskt utvecklingsarbete. Myndigheten ansvarar även för utmärkelsen Skola för hållbar utveckling.

Vikten av att integrera hållbarhetsperspektivet i utbildning på alla nivåer har uppmärksammats av regeringen och en särskild kommitté för utbildning för hållbar utveckling har tillsatts inom regeringskansliet. Kommittén har bl.a. i uppdrag att kartlägga och analysera hur utbildningssystemen på alla nivåer arbetar för hållbar utveckling. FN:s generalförsamling har beslutat att förklara 2005 – 2014 som ett decennium för utbildning för hållbar utveckling. I kommitténs uppdrag ingår även att redogöra för hur man kan stimulera utbildningssystemet att genomsyras av idéerna om hållbar utveckling. Uppdraget ska redovisas i november 2004.

### **Frivillig märkning**

En allt viktigare informationskälla är märkningssystemen. De förenklar för konsumenterna att väga in värderingar som inte har med själva upplevelsen av produkten att göra, såsom etik och miljöhänsyn. Märkning är ett av många styrmedel och avgränsas i det avseende genom att det främst är fråga om frivillig märkning, som ger något utöver det som är rättsligt reglerat. Miljömärkningssystemen Svanen och Bra miljöval är exempel på märkning som i huvudsak är frivillig, privaträttslig och icke-reglerad. Rättvisemärkt är ett annat exempel på frivilligt

märkningssystem. TCO-märkningen av bildskärmar är ytterligare ett exempel på frivilligt märkningssystem som startat i mindre skala på lokal eller nationell nivå och därefter vuxit och blivit betydelsefullt även internationellt.

Med märkning avses här s.k. frivillig positiv mervärdesmärkning, som har till syfte att ge konsumenterna lättförståelig information om komplicerade förhållanden. De märkningar som främst ger information för att varna, utgöra intyg om uppfyllande av EU-regler, såsom CE-märkning för produktsäkerhet och varningsmärkning, såsom Andreaskorset för kemikalier faller utanför den definitionen och tas därför inte upp här. Även den märkning som är traditionell för livsmedel, som oftast bygger på obligatoriska system och krav, faller utanför den definition av märkning som har gjorts här.

### Vad är mervärdesmärkning bra för?

En mervärdesmärkning ger information till konsumenten som underlättar för denna att välja produkter efter sin övertygelse. En produkt har bedömts som något bättre ur någon synpunkt än andra i övrigt likvärdiga produkter. Har bedömningen gjorts av en oberoende tredje part, kan konsumenten tryggt välja den märkta produkten utan att själv behöva sätta sig in i problematiken. När en större grupp konsumenter väljer en viss typ av märkta produkter stimuleras produktionen av den typen av produkter, som exempelvis är mer miljöanpassade, rättvisa, etiska. På så sätt kan konsumenternas val påverka produktionen till att bli hållbar. En mervärdesmärkning kan även vara en kvalitetssäkring för företagen. Företrädare för märkningsorganisationerna har noga understrukt att en tredje parts kontroll är otroligt viktig för märkets trovärdighet.

Invändningarna mot nationella och regionala märkningssystem är många. Företrädare för näringslivet, båda nationellt och inom EU, hävdar att märkningssystemen utgör handelshinder. Särskilt anför man att olika märkesordningarna i EU-länderna leder till att samma vara måste provas av flera olika

märkningsorganisationer, vilket leder till onödiga fördyrningar för konsumenterna. Samtidigt konstateras i rapporten Sverige – en del av EU:s inre marknad Varför kvarstår prisskillnader? (Konkurrensverkets rapportserie 2000:2) att miljömärkningen i Sverige har medfört stora miljövinster, men att den även utgör handelshinder. U-landsrepresentanter framför i olika sammanhang kritik om att det är svårt att ta sig in på den europeiska marknaden just för att det är flera märkningssystem som måste beaktas. Det är aspekter som måste tas på allvar.

De flesta företag som valt att märka sina produkter är små och medelstora företag. Grunden för de små och medelstora företagens intresse för frivillig märkning uppges vara att de ser sig kunna vinna marknadsfördelar på att rikta in sig på någon typ av märkning. Framför allt de mindre företagen ser positiva poänger med att få hjälp med att kommunicera vissa budskap med hjälp av märkning och därigenom vinna marknadsandelar som man annars kanske inte hade haft möjlighet att vinna.

Regeringen bör ha en positiv grundinställning till märkningssystem som växer fram ur drivkraften av människors engagemang i olika frågor. Jämställdhet är en viktig och politiskt prioriterad fråga, men marknadens aktörer har inte visat något större intresse i att främja idén med en märkningsordning på området. Regeringen bör trots det försöka införliva ett jämställdhetsperspektiv i den ISO-standard om socialt ansvar som Sverige nu ska vara med att ta fram. Det är inte säkert att märkning är det mest verkningsfulla styrmedlet för att uppnå en ökad jämställdhet. Även andra styrmedel bör övervägas, som exempelvis ledningssystem i företag och organisationer. Märkning är ett verktyg bland flera för att hjälpa människor till en ”bättre” konsumtion, men verktyget är begränsat och inte alltid den bästa vägen att uppnå politiska mål.

För att positiv mervärdesmärkning ska ha förutsättningar att etablera sig krävs, förutom engagerade människor, en tillåtande politisk inställning. Finns det en positiv grundsyn till märkning för olika åsikter kan människor agera genom sin konsumtion. Regeringens uppgift bör vara att skapa tydliga ramar inom vilka

märkningar kan verka, nationellt och inom EU. Eventuellt ekonomiskt stöd bör endast utgå under en begränsad tidsperiod och på noga uppsatta villkor.

### **EU-gemensamma eller nationella märken?**

En fungerande inre marknad för både konsumenter och näringsidkare är ett mål för regeringen. Det talar för att EU-gemensamma märkningssystem borde prioriteras. Men erfarenheterna av EU:s miljömärkning Blomman visar att det inte är lätt att få ett sådant samarbete att fungera väl och växa. Ett skäl kan vara att många små och medelstora företag i huvudsak agerar på en nationell marknad och att intresset för en EU-gemensam märkning därför är lägre bland dessa företag. Just det faktum att ettärke är nationellt gör att det får en högre trovärdighet i det landet eller regionen och att det därför är lättare att kommunicera till konsumenterna.

En idé kan vara att göra EU-Blomman till ett övergripande system för att bedöma de miljömärkningar som finns på marknaden. Tredjepartsmärkningar som uppfyller i förväg uppställda regler (t.ex. ISO 14024) skulle kunna få rätt att använda EU-Blomman på ett noga specificerat sätt och finnas på en officiell lista över godkända märkningar. Därmed bör man bättre kunna ta tillvara marknadens dynamik och ge stöd åt märkningar som vuxit fram och fått genomslag i olika länder/regioner istället för att skapa överstatliga märkningar uppifrån. Regeringen bör undersöka möjligheterna att utveckla EU-Blomman i den riktningen.

### **Förutsättningar för en bred etisk märkning**

Etik och socialt ansvar är aspekter som engagerar många. Enligt bedömare engagerar dessa frågor idag människor, främst unga, i betydligt högre utsträckning än miljöfrågor. Utgår man från att

människor vill engagera sig och uttrycka sitt engagemang genom sin konsumtion är steget kort till att tänka märkning.

I den gällande handlingsplanen för konsumentpolitiken 2001–2005 lyder ett av delmålen: Miljömärkningen och den etiska märkningen ska få en större spridning. På uppdrag av regeringen har Konsumentverket gjort en kartläggning (PM 2003:5) av vad som omfattas av begreppet etisk märkning och en analys av hur det framtida arbetet skulle kunna bedrivas. Konsumentverkets slutsatser är bl.a. att begreppet etisk märkning måste vidgas till att omfatta mer än bara en enkel märkning av produkter. En följd av den ökade globaliseringen och de nya problem som den medfört gör att inriktningen på sikt leder bort från märkning på enskilda produkter och istället leder till någon slags trovärdighetsmärkning av företag och deras agerande på marknaden.

Konsumentverket nämner Rättvisemärkt som ett exempel på etisk märkning som har skapats av frivilliga krafter. Märkningen uppfyller krav på t.ex. öppenhet avseende kriterieframtagning, hur systemet fungerar och är finansierat, är objektivt och icke-diskriminerande och med en policy som skyddar de medverkande företagens affärsintressen.

Det kan vara en svår uppgift att ta fram kriterier som omfattar alla de tre aspekterna av hållbar utveckling och de riskerar att bli mycket komplicerade och svåra att kontrollera. En lösning kan vara att arbeta med ledningssystem på företagsnivå. Ett företag kan märka sig och sin produktion som etisk och/eller hållbar, t.ex. i enlighet med Global Compact och Globalt Ansvar-initiativen. Ett kompletterande verktyg, för att underlätta för både företag och konsumenter att agera rättvist och ha möjlighet att ta hänsyn till etiska aspekter i sin produktion och konsumtion, kan vara att utarbeta gemensamma normer och/eller standarder för vad som bör gälla. Inom det internationella standardiseringsorganet ISO har ett arbete inletts för att ta fram en internationell standard för Socialt Ansvar. Syftet är att standarden ska underlätta för företag och organisationer att organisera och styra sitt sociala

ansvarstagande, ge möjligheter för att jämföra olika organisationers arbete med socialt ansvarstagande, men inte omfatta krav för tredjepartscertifiering, förbättra arbets- och livsvillkoren för människor i alla delar av världen. ISO har nyligen beslutat att Sverige, Swedish Standards Institute, tillsammans med motsvarande organ i Brasilien ska leda projektet.

### 5.6.2 Forskning

Förutom den kunskap och erfarenhetsbas som finns hos de centrala konsumentmyndigheterna, bidrar forskningen till kunskapsuppbyggandet inom konsumentpolitikens område.

Konsumentfrågor är dock sällan ett sammanhållet universitetsämne, vare sig i utbildningen eller i forskningen. Några undantag finns dock. De ämnesgrenar som närmast behandlar konsumentfrågor är ekonomiämnena, kommunikation och juridik. Men konsumentforskningen är till sin natur tvärvetenskaplig, vilket gör att även andra universitetsdiscipliner i viss utsträckning ägnar sig åt frågorna.

Som ett led i att stärka konsumentforskningen bör ett nytt forskningsanslag övervägas. Ett anslag som Konsumentverket skulle kunna få i uppgift att administrera.

Konsumentverket bör särskilt bevaka forskning som görs på områden kopplade till hållbar konsumtion och bidra till att forskningsresultaten sprids till allmänheten på ett lättillgängligt sätt.

Viss forskning med konsumentperspektiv bedrivs idag vid Centrum för Konsumentvetenskap vid Göteborgs universitet samt vid Luleå universitet genom forskningsprogrammet SHARP.

Idag finns omfattande forskning om energifrågor men lite om konsumentens energianvändning. För att ha möjlighet att utveckla politiken kring hållbar konsumtion, krävs det analyser på området. Idag finns inga särskilda medel för främjandet av forskning kring hållbar konsumtion. I den nya



nämnas brand i kläder, barnsäkerhet och informationens roll i säkerhetsarbetet.

Kunskap om skadors frekvens är av vikt dels för att öka människors riskmedvetande, dels för att kunna utforma säkra miljöer och produkter. Genom skaderegistret EHLASS får man en viktig urvalsgrund för produkter att studera samt underlag för analyser och kunskapsuppbyggnad på produktsäkerhetsområdet. Data om skador kan även utgöra underlag för forskningsprojekt.

För kunskapsuppbyggande på konsumentssäkerhetsområdet är en utbyggd skaderegistrering inom EU av stor betydelse. Ett antal EU-länder, bl.a. Nederländerna, har ett utvecklat arbete inom produktsäkerhetsforskningen med väletablerade forskningsinstitut eller universitetsanknutna institutioner, och ECOSA (European Consumer Safety Association) har en viktig roll genom aktivitet på området genom konferenser och seminarier.



## 6 Tydligare styrning av det konsumentpolitiska arbetet

På idéseminariet om den framtida konsumentpolitiken i januari 2004 liknades konsumentpolitiken vid en bläckfisk med armarna i alla syltburkar. Det kan tas som ett tecken på en lyckad och aktiv konsumentpolitik men också som en bild av ett politikområde utan tydliga prioriteringar. Det är en synpunkt som också har förts fram under den virtuella dialogen med projektets referensgrupp.

### 6.1 Regeringens sammantagna konsumentpolitiska arbete

Konsumentaspekter finns i princip inom alla politikområden och är något som ska beaktas när beslut som berör konsumenter fattas. Men det innebär inte att ansvaret för att genomföra detta ska ligga på konsumentmyndigheterna, utan också på andra berörda myndigheter. I de flesta fall fungerar det bra, men på några områden behöver konsekvenserna för konsumenterna beaktas i större utsträckning. Här finns en efterfrågan på en tydligare styrning från regeringens sida.

#### 6.1.1 Konsumentpolitiskt arbete hos myndigheter

I den omvärldsanalys som genomförts inom ramen för projektet konstaterar man att den svenska konsumentpolitiken har en bred inriktning och att politikområdet präglas av att nya mål och

ambitioner tenderar att läggas till och att man i regel avstått från att snäva av politikområdets omfattning. Resultatet blir att komplexiteten ökar och att ambitionerna blir svåra att genomföra.

Konsumentpolitik är ett sektorsövergripande politikområde och konsumentfrågor finns därför inom verksamheten hos många andra myndigheter än de traditionella ”konsumentmyndigheterna”. *Bilaga 1* innehåller en översiktlig kartläggning av hur konsumentaspekten är beaktad hos andra myndigheter och hur den omfattar respektive myndighets verksamhet. I bilagan beskrivs myndigheter vars verksamhet är direkt kopplad till konsumentområdet och där konsumentfrågorna är centrala i verksamheten. Några av de myndigheterna är Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Boverket, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket och Statens energimyndighet.

Regeringens råd för konsumentfrågor bildades för att stärka integrationen av konsumentfrågorna i verksamheten hos ett antal utvalda myndigheter. Rådet har träffats två till tre gånger per år och diskuterat konsumentfrågor inom olika områden. Det har fyllt sitt syfte och regeringen bör nu vidta andra åtgärder för att öka integrationen av konsumentfrågorna i andra politikområden.

Som framgår av sammanställningen av myndigheternas konsumentarbete finns det, mer eller mindre, uttalat i dessa myndigheters regleringsbrev mål eller återrapporteringskrav som tar sikte på konsumenternas bästa. För att integreringen av konsumentaspekterna ska göras ännu tydligare i berörda myndigheters verksamhet, bör deras uppdrag tydligare överensstämma med de nya konsumentpolitiska målen. De myndigheter man främst bör titta på i det här sammanhanget är Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Boverket, Glesbygdverket och Statens energimyndighet.

Den inriktning och de nya mål som presenteras i det här förslaget ska bidra till att tydliggöra konsumentpolitikens syfte.

## 6.2 Andra viktiga konsumentpolitiska aktörer

Det är inte bara de statliga myndigheterna som är genomförare av konsumentpolitiken. Den lokala konsumentverksamheten är en förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik. Många ideella organisationer har en aktiv och viktig roll inom det konsumentpolitiska området.

### 6.2.1 Kommunernas konsumentarbete

I den nu gällande handlingsplanen för konsumentpolitiken har riksdagen slagit fast att alla människor i Sverige bör ha tillgång till lokal konsumentvägledning av hög kvalitet. Det innefattar också att vägledning ska finnas i tillräcklig omfattning. När handlingsplanen skrevs rådde det en positiv uppåtgående trend, där antalet kommuner som tillhandahöll konsumentvägledning ökade. Från regeringens sida har man noga följt utvecklingen. I Konsumentverkets årliga lägesrapport kan man tyvärr nu konstatera att den positiva trenden är bruten och att man i 13 kommuner beslutat att lägga ned verksamheten. Å andra sidan har man i 14 kommuner utökat sin konsumentverksamhet.

Den lokala konsumentvägledningens uppgift är att hjälpa dem som behöver ett extra stöd för att hävda sin rätt som konsument inför ett köp eller när något ska reklameras. Men det förebyggande arbetet med att sprida information om lagar och regler till företag, skolor och allmänhet är en lika viktig del av konsumentvägledningens arbete. Ett kontinuerligt förebyggande arbete är något som alla parter vinner på, såväl den enskilde konsumenten som näringsidkare och samhället.

Den konsumentundersökning som genomfördes våren 2004 av TNS Gallup på uppdrag av Jordbruksdepartementet visade på att den kommunala konsumentvägledningen är samhälls-ekonomiskt lönsam. Undersökningen och resultatet av den beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

Lokal konsumentverksamhet är en förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik. Det är kommunerna som har

bäst förutsättningar att svara för den lokala verksamheten. Men det kan finnas skäl att analysera om den del av vägledningen som utgör "enkla" konsumentupplysning kan uppdras åt Konsumentverket, för en rikstäckande konsumentupplysning, för att öka tillgängligheten till informationen. En sådan verksamhet skulle kunna lokaliseras i någon del av landet där behovet av nya arbetstillfällen är stort. År 2002 gjorde regeringen en satsning på 20 miljoner kronor i syfte att stärka den kommunala konsumentverksamheten. Satsningen har resulterat i många intressanta och givande projekt. Av de redovisningar som hittills finns framgår att satsningen varit lyckad. Nu gäller det att ta vara på de goda erfarenheter och kontaktnät som arbetats upp inom projekten. Den förebyggande verksamheten utgör fortfarande en alltför liten del av konsumentverksamheten. Här kan konstateras att det är en stor skillnad mellan de kommuner som har lagt samman konsumentverksamheten med budget- och skuldrådgivningen och de som har dessa uppgifter separerade. Konsumentverksamheterna som inte bedriver budget- och skuldrådgivning har under 2003 arbetat mindre med enskild rådgivning och mer med förebyggande arbete. Den ökningen är till stor del en effekt av de särskilda pengar som avsatts för utvecklingsprojekt.

De projekt som tar sikte på att öka kunskapen hos näringsidkare om den konsumenträttsliga lagstiftningen visar på positiva effekter. Flera projekt är inriktade på områden där det finns många näringsidkare med utländsk bakgrund och som har bristande kunskaper om det konsumenträttsliga skyddet i Sverige. Denna kunskapspridning gynnar både näringsidkarna och konsumenterna.

Konsumentvägladarnas förening har efterlyst en mer långsiktig statlig satsning på konsumentrådgivningen, lik den som gäller för den kommunala energirådgivningen. Det finns exempel på kommuner där ett samarbete mellan olika typer av vägledare (konsumentvägladare, energirådgivare och Agenda 21

samordnare) har gett synergieffekter och lett till ett mer resurseffektivt arbete.

Skuldrådgivning är sedan 1994 en obligatorisk kommunal uppgift. Skuldsaneringsutredningen har haft i uppdrag att utvärdera och göra en översyn av skuldsaneringslagen (1994:334). I sitt betänkande Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (SOU 2004:81) konstaterar utredningen att det nuvarande systemet är onödigt tillkrånglat, vilket lett till ett långdraget och omständligt förfarande. Utredningen lämnar en rad förslag hur skuldsaneringsförfarandet kan förenklas och effektiviseras. Den kommunala budget- och skuldrådgivningen föreslås få en innehållsmässigt tyngre roll med mer fokus på råd och stöd, inte bara i samband med ansökan utan även efter det att beslut om skuldsanering fattats. Konsumentverket föreslås vara samordnande central myndighet för den kommunala budget- och skuldrådgivningen, med ansvar för utbildning och datastöd. Konsumentverket föreslås vidare, enligt förslaget, följa upp och vidareutveckla samt biträda kommunerna med information och råd i deras verksamhet. De ska även främja samverkan mellan kommunerna i den här frågan. Remisstiden för betänkandet går ut den 31 mars 2005. Utredningens förslag och synpunkterna från remissinstanserna kommer att utgöra ett viktigt underlag även för den proposition med en ny konsumentpolitisk strategi som regeringen avser att lämna till riksdagen våren 2005.

Marknadskontrollen inom Konsumentverkets ansvarsområde utförs lokalt genom kontrakterade konsumentvägledare. Marknadskontrollutredningen, SOU 2004:57, innehåller förslag på en förstärkning av den lokala marknadskontrollorganisationen, innebärande bl.a att kommunerna själva styr hur de organiserar det lokala arbetet. Detta kompletteras med en stärkt marknadskontrollfunktion på Konsumentverket som även kan agera lokalt.

Möjligheten att införa en rikstäckande telefonupplysning för konsumentfrågor bör analyseras närmare. Exempelvis skulle Statskontoret kunna få i uppdrag att analysera möjligheterna att

införa en sådan konsumentupplysning och hur den kan kompletteras med riktade medel till kommunerna för att behålla och bygga ut den befintliga konsumentvägledningen.

### 6.2.2 Ideella organisationers konsumentarbete

Vid en internationell jämförelse gjord i projektets omvärldsanalys framstår de svenska konsumentorganisationerna som relativt svaga till följd av att konsumentpolitiken traditionellt baserats på statlig myndighetsutövning.

För att stärka och samordna det splittrade konsumentintresse som fanns i Sverige, bildades under början av 1990-talet: Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan, två paraplyorganisationer. Organisationerna arbetar för att väcka debatt och skapa opinion i övergripande konsumentfrågor. Sedan 1990-talet har organisationerna tagit emot statligt stöd huvudsakligen för sitt arbete med att representera svenska konsumenter i EU. Båda organisationerna är paraplyorganisationer och saknar i princip enskilda medlemmar. Bland medlemsorganisationerna i Sveriges Konsumentråd återfinns bl.a. Kooperativa Förbundet, LO, TCO, flera handikappförbund, pensionärsförbund och SIOS, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige. I Sveriges Konsumenter i Samverkan deltar bl.a. Unga allergiker, Förbundet Djurens rätt, Miljöförbundet Jordens Vänner, Frihet till hälsa och Framtiden i våra händer.

Sedan organisationernas bildande har intresset för konsumentfrågorna ökat i Sverige inom ramen för olika sakfrågor. Parallellt med att olika sakfrågeorganisationers medlemstidningar kommer med konsumenttips och testar produkter relevanta för sakfrågan. T.ex. arbetar miljöorganisationer som Svenska Naturskyddsföreningen, aktieägarrorganisationer som Aktiespararna, och Motormännen bl.a. med konsumentrelaterade frågor. För att ha möjlighet att fånga upp intresset i sådana organisationer bör det bidragsstöd till

organisationer som idag administreras av Konsumentverket fortsätta.

Fler organisationer bör involveras i det konsumentpolitiska arbetet. Det finns många ideella organisationer som har en bred lokal anknytning som skulle kunna bli viktiga vidareförmedlare av konsumentpolitiken.

Det finns en stor efterfrågan på starka och aktiva konsumentorganisationer. Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan bör få fortsatt statligt finansiellt stöd. Förutsättningar och ändamål för stöden bör däremot ses över för att överensstämna med de nya målen och den inriktning som föreslås här.

Som ytterligare information kan tilläggas att regeringen inom kort avser att se över den generella folkrörelsepolitiken i syfte att få en bättre översikt över de olika statliga insatser som görs riktade mot föreningslivet. Syftet är att skapa förutsättningar för ett samlat synsätt och agerande från statens sida när det gäller såväl villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamhet som relationer till folkrörelser och föreningar av olika slag.

### 6.3 Ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** För att få ett bra underlag om de ekonomiska konsekvenserna bör en översyn göras av hur det konsumentpolitiska arbetet idag är organiserat inom statsförvaltningen. Syftet ska vara att identifiera hur statens resurser kan användas på mest effektiva sätt och identifiera hur befintliga resurser ska fördelas.

De förslag som presenteras i den här promemorian innebär i viss mån en ändrad inriktning av konsumentpolitiken. Den förändringen innebär kostnadsökningar, men satsningarna kan finansieras genom omprioriteringar.

Inom ramen för projektet har det inte funnits möjlighet att djupare identifiera var och hur en omfördelning av statens resurser skulle kunna genomföras. Det finns skäl att göra en

översyn av organisationen av det konsumentpolitiska arbetet inom statsförvaltningen. Möjligheten att renodla Konsumentverkets verksamhet bör prövas.

De förslag som presenterats ovan på ändrade mål och inriktning i konsumentpolitiken bör få konsekvenser för hur regeringens uppdrag till berörda myndigheter utformas. Översynen bör genomföras hösten 2004.

## 7 Uppföljning och utvärdering

**Bedömning:** Ambitionsnivån höjs när det gäller utvärdering av vidtagna åtgärder. Generella nyckeltal som kan anses utgöra konsumentpolitikens kärna ska utformas så att de möjliggör jämförelser över tiden samt i möjligaste mån mellan länder. Genom regelbundna marknadsstudier ges en helhetsbild av de konsumentproblem som finns på en marknad och möjliggör förslag på relevanta åtgärder och förbättringar.

Det är angeläget att regeringen väsentligt höjer ambitionsnivån när det gäller utvärdering och måluppfyllelse jämfört med tidigare. Utvärderingarna ska syfta till att ge ett bättre underlag för regeringen att utforma effektiva och träffsäkra styrmedel i framtiden. Inte minst på informationsområdet behöver insatser göras för att identifiera vilken typ av information som har bäst verkan. Konsumentinformation konkurrerar idag med ett allt starkare mediebrus och måste därför anpassa sig löpande för att få avsedd effekt. Utvärderingsarbetet innefattar med nödvändighet en kontinuerlig utveckling och översyn av indikatorer. På sikt kan dessa indikatorer till viss del ingå i vissa myndigheters återrapporteringskrav. Indikatorerna bör utformas så att jämförelser mellan länder underlättas.

Med stöd av utvärderingen beslutar regeringen hur de konsumentpolitiska målen ska genomföras. Utvärderingen ger regeringen stöd i sina årliga prioriteringar i budgetpropositionen.

Utvärderingarna bör bestå av två delar. En del sker förslagsvis årligen och omfattar generella nyckeltal om myndigheternas

verksamhet, ärendestatistik, allmänhetens erfarenheter, mm. Dessa nyckeltal ska fånga in det som anses utgöra konsumentpolitikens kärna och utformas så att de möjliggör jämförelser över tiden samt i möjligaste mån mellan länder.

En annan del sker förslagsvis enligt ett roterande schema där enskilda marknader studeras särskilt ingående under ett år. Detta innebär att varje marknad studeras med ett intervall på tre till sex år. Sådana studier ska ge en helhetsbild av de konsumentproblem som finns på en marknad och föreslå åtgärder för förbättringar. De ska hålla vetenskaplig kvalitet och jämföra marknadsförhållandena över tiden och mellan länder. Av naturliga skäl berör sådana studier förutom konsument- även konkurrens- och näringspolitiska frågeställningar. Syftet ska vara att kunna se dessa frågor i ett sammanhang, vilket är naturligt eftersom politikområdena i dessa avseenden har bäring på varandra. Dessa marknadsstudier ska självfallet också kunna utgöra vederhäftigt underlag för politiska beslut inom dessa övriga politikområden.

Avseende nyckeltalen bör dessa av objektivitetsskäl utföras av fristående institut eller företag på direkt uppdrag av regeringen. Berörda myndigheter deltar i utformningen av uppdraget.

Avseende marknadsstudierna bör dessa utföras av flera myndigheter i samarbete.

# Bilaga 1

## **Konsumentarbete på olika myndigheter**

Nedan följer en sammanställning av konsumentinriktad verksamhet på myndigheter utanför konsumentpolitikens ansvarsområde.

### **Finansinspektionen**

Målet för verksamhetsområdet Finansiell tillsyn är att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet. Finansinspektionens verksamhet på konsumentområdet bedrivs genom utarbetande och tillsyn av regler för företagens information och klagomålshantering och genom behandling av klagomål av principiell karaktär. Sedan 1999 har Konsumentverket och Finansinspektionen genom samarbetsavtal preciserat sin ansvars- och arbetsfördelning på det finansiella området. Samarbetsavtalet har uppdaterats fortlöpande.

Utvecklingen inom det finansiella området de senaste åren har gjort det nödvändigt för Finansinspektionen att vid sidan av ett traditionellt stabilitetsperspektiv i tillsynen utreda och granska en rad olika problemställningar utifrån ett konsumentperspektiv. Konsumentskyddet har granskats i flera undersökningar som Finansinspektionen har gjort. På Finansinspektionens webbsida finns gränssnittet "Konsument" som är direkt riktat till enskilda konsumenter. Där finns hänvisningar till vart konsumenter ska vända sig för klagomål och tvister, länkar till myndigheter och

konsumentorganisationer, information om regler och svar på vanliga frågor.

### **Konkurrensverket**

Målet för Verksamhetsområdet Väl fungerande marknader, där Konkurrensverket är den centrala myndigheten, är att verka för effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Verksamheten bedrivs huvudsakligen genom tillämpning av konkurrenslagen, men även genom att Konkurrensverket lämnar konkreta och genomarbetade förslag om regeländringar och andra åtgärder som medverkar till att undanröja hinder för effektiv konkurrens. Vidare arbetar verket med kunskapsspridning och kunskapsuppbyggnad.

I och med de genomförda regelreformererna avseende bland annat telefoni och energi har Konkurrensverket kommit att arbeta i större utsträckning än tidigare med information direkt riktad till konsumenterna. De har utvecklat sin webbplats för att öka tillgänglighet och informationsutbud. Tillsammans med Konsumentverket har de också upprättat en webbplats, ”Våga handla”, som främst riktar sig till unga konsumenter.

Konkurrensverket har under 2004 fått i uppdrag av regeringen att samarbeta med Konsumentverket i uppdrag att genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser de nyligen konkurrensutsatta marknaderna har medfört och i framtiden kan innebära för konsumenten. Konkurrensverket ska även vara samrådspartner till Konsumentverket vid utformande av föreskrifter om prisinformation.

### **Statens energimyndighet**

De mål under politikområdet Energipolitik som starkast kan förknippas till konsumentpolitik finns under verksamhetsgrenen Utveckling av elmarknaden. Målet är att energimyndigheten ska följa och analysera utvecklingen på elmarknaden, särskilt vad

gäller kapacitetsutveckling och strukturförändringar inom elproduktion, elhandel och nätverksamhet, prisutvecklingen på el och nättjänster samt utvecklingen avseende leverantörsbyten och leveranssäkerhet. Vidare ska myndigheten bidra till att konsumenterna och små och medelstora företag har tillräcklig information för att kunna agera på den avreglerade elmarknaden.

Sedan elmarknaden avreglerades har Energimyndigheten fått ett ökat ansvar för information direkt riktad till konsumenterna. I samverkan med de kommunala energirådgivarna och de regionala energikontoren sprider myndigheten kunskap och information så att konsumenterna stimuleras till effektivare energianvändning. På Energimyndighetens webbsida finns ett särskilt gränssnitt som kallas "Energikonsument". Där finns frågor och svar på de mest frekvent förekommande frågorna, åtgärder som syftar till att påverka konsumenten både i rollen som elkund och i form av praktiska åtgärder samt länkar till relevanta myndigheter och organisationer inom området. Myndigheten ger vidare ut rapporter, böcker, broschyrer osv. i syfte att informera och stimulera konsumenterna till en effektivare energianvändning.

### Livsmedelsverket

Målet för verksamhetsområdet Säkra livsmedel är att alla livsmedel ska vara säkra och att konsumenterna ska ha tillräcklig kunskap om mat och matvanor för att kunna göra medvetna val.

Livsmedelsverket arbetar mycket med informationsinsatser för att konsumenterna ska ha den kunskap som krävs. På verkets webbplats förmedlas aktuella nyheter för den kommunala livsmedelstillsynen och alla som yrkesmässigt hanterar livsmedel. På webbplatsen finns även gränssnittet "Konsumentinfo" där det anges hur Livsmedelsverket arbetar för att kunskap ska nå konsumenterna. Där finns faktatexter om livsmedels säkerhet, kostrådgivning och märkning samt vanligt förekommande frågor och svar. Utöver den information som finns på webbplatsen genomförs informationsinsatser kring näringsrekommendationer och om säker hantering av livsmedel i hemmet.

Utöver webbplatsen ger livsmedelsverket ut broschyrer, rapporter, och faktaböcker. Livsmedelsverket har även möten med Konsumentverket, Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet för diskussioner om ansvarsfördelning i särskilda frågor. De har även en konsumentpanel där verket och intresseorganisationer behandlar aktuella frågor ur konsumentaspekten.

### Post och telestyrelsen (PTS)

Under verksamhetsgrenen Elektronisk kommunikation finns två mål som kopplas direkt till konsument och konkurrens. Det första målet är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer. De elektroniska kommunikationerna ska ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Det andra målet är att särskilt viktiga tjänster inom området elektronisk kommunikation som funktionshindrade har behov av ska finnas att tillgå. Myndigheten ska säkerställa att de upphandlade tjänsterna håller den kvalitet som avtalats.

På myndighetens webbplats finns information som riktar sig till konsumenter. Där finns bl.a. möjlighet till prisjämförelser inom telefoni och rådgivning inför val av teleoperatör. PTS tillhandahåller dessutom information till allmänheten om säkerhetsaspekter vid Internetanvändning, svar på de mest frekvent förekommande frågorna samt länkar till andra relevanta institutioner. Denna information lämnas dels via deras webbplats dels genom broschyrer, rapporter och pressmeddelanden.

År 2003 startade PTS Sveriges IT-incident centrum (Sitic) som har som sin främsta uppgift att stödja samhället i arbetet med skydd mot IT-incidenter genom att inrätta ett system för informationsutbyte om IT-incidenter mellan samhällets organisationer och Sitic. Detta för att snabbt kunna sprida information i samhället om nya problem som kan störa IT-system. Att lämna information och råd om förebyggande åtgärder ingår också i uppdraget.

För att göra bredbandsmarknaden mer transparent har PTS i samarbete med bl.a. Konsumentverket verkat för en större spridning av programvara som möjliggör för den enskilde att mäta hastigheten på bredbandsuppkopplingen. På så sätt ökar konkurrensen och konsumenterna får en bättre överblick över marknaden. PTS har även i samarbete med Konsumentverket tagit fram informationsmaterial, bl.a. rörande mobiltelefonanvändning i utlandet samt kartlagt den svenska mobiltelefonmarknaden.

### **Statens folkhälsoinstitut**

Det övergripande målet för politikområdet Folkhälsa är att folkhälsan ska förbättras för de grupper i samhället som är mest eftersatta ur hälsosynpunkt. Statens folkhälsoinstitut arbetar med tillsyn och kunskapsförmedling kring alkohol, tobak samt kost och att förankra folkhälsopolitiken i kommuner och landsting genom informations- och kunskapsinsatser. De riktar sig inte direkt mot allmänheten och konsumenter. Folkhälsoinstitutet har att samråda med Konsumentverket i frågor som rör marknadsföring av alkoholdrycker. Förutom kommunerna och länsstyrelserna har både Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet tillsynsansvar över att reglerna om marknadsföring i alkohollagen efterlevs.

På regeringens uppdrag har Folkhälsoinstitutet i samverkan med Konsumentverket lämnat förslag till ytterligare begränsningar av reklam för tobaksvaror vid säljställen och utrett behovet av åtgärder mot s.k. tobaksfester. Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket väntas framöver att samarbeta i frågor gällande barn och fetma då folkhälsoaspekter ska beaktas bl.a. i reformen av EU:s jordbrukspolitik.

## Naturvårdsverket

För verksamhetsområdet Information är målet för Naturvårdsverket att spridning av information och kunskap inom miljöområdet ska motivera och stödja ett utvecklat miljöansvar. Konsumentperspektiv kommer in i verksamheten bl.a. via uppdrag från regeringen gällande hållbar konsumtion. I övrigt har verksamheten ett medborgarperspektiv mer än ett konsumentperspektiv.

Naturvårdsverket arbetar med det handlingsprogram för hållbara konsumtions- och produktionsmönster som ett led i uppföljningen av världstoppmötet i Johannesburg. Naturvårdsverket har deltagit i framtagandet av material till de övergripande diskussionerna kring hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Naturvårdsverket har under åren 2002-2003 genomfört en informationskampanj om växthuseffekten, kallad klimatkampanjen, för att öka kunskapen hos allmänheten om växthuseffektens påverkan på miljön. Konsumentverket var en av de myndigheter som knöts till projektet som samrådspartner. Bl.a. har en informationsbilaga, "Något konstigt håller på att hända med vädret", följt med ett nummer av Konsumentverkets tidning Råd & Rön.

## Boverket

Under verksamhetsområdet Bostadsförsörjning är målet att verka för lägre bygg- och boende kostnader i bostäder med god kvalitet, ökad nyproduktion av hyresbostäder i tillväxtregionerna som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper, utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke vinstdrivande upplåtelseformer samt minskad segregation i boendet.

De två politikområdena har frågor som har nära koppling till varandra och Boverket och Konsumentverket samarbetar i

många frågor. Gällande småhusbyggande informerar Konsumentverket om frågorna kring säkerhet och miljöaspekter i hemmet, bl.a. hur man kan minska boendekostnader, öka säkerheten i hemmet, och vilket avtal som gäller vid köp av hus.

### **Kemikalieinspektionen**

Under verksamhetsområdet Information om alla varor är målet att Kemikalieinspektionen ska verka för att förutsättningar ges till en förbättrad hälso- och miljöinformation genom bl.a. att klassificerings- och märkningsreglerna utvecklas. Kemikalieinspektionen ska också verka för att vissa andra varor än kemiska produkter ska förses med hälso- och miljöinformation. Kemikalieinspektionen ska granska kvaliteten på produktinformationen.

På Kemikalieinspektionens webbplats finns gränssnittet ”Konsumenter” där information om var man som konsument vanligast kommer i kontakt med kemikalier. Där finns även information om miljömärkningssymbolerna, farosymboler, länkar till relevanta myndigheter samt svar på de vanligaste frågorna.

### **Jordbruksverket**

Under verksamhetsområdet Jordbruk är målet att En säker och konkurrenskraftig jordbruksproduktion som styrs av konsumenternas efterfrågan och bidrar till global livsmedelssäkerhet.

Verket riktar inte information direkt till konsumenter men information kring konsumtion av vissa livsmedel finns på webbplatsen.

## Glesbygdsverket

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är att uppnå väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Konsumentverket har som ett av sina verksamhetsmål, en god tillgång till kommersiell service. Konsumentverket är därmed den myndighet som på central nivå ansvarar för merparten av de åtgärder som staten genomför i syfte att nå det regionala utvecklingsmålet om en god servicenivå. Utgångspunkten för Konsumentverkets engagemang i dessa frågor är konsumentpolitiken och konsumentintresset och därmed även de konsumentintressen som finns i gles- och landsbygd. Glesbygdsverkets utgångspunkt är gles- och landsbygden men utifrån såväl konsument- som producentperspektiv. Ett samverkansavtal har upprättats mellan Glesbygdsverket och Konsumentverket kring målet för att tydliggöra rollfördelningen.

Myndigheterna har identifierat följande två frågor kring vilka samverkan skall ske;

- lokala utvecklingsprogram för kommersiell service
- befolkningens tillgänglighet till service