

Regeringens skrivelse

2001/02:148

Mål och inriktning för det svenska arbetet med
konsumentfrågor i EU

Skr.
2001/02:148

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenterar regeringen sin syn på mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU de kommande fem åren. Övergripande frågor om bl.a. harmonisering av konsumentskyddet, tillsyn och konsumentinflytande behandlas. Därutöver behandlar skrivelsen ett antal mer specifika sakpolitiska områden som rör konsumenternas hälsa och säkerhet, ekonomiska och rättsliga frågor samt ekologiskt hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Skrivelsen avser inte att uttömmande beskriva konsumentrelaterade bestämmelser och initiativ på EU-nivå. Den fokuserar på EU-arbetet, men mål och inriktning kommer, när så är relevant, även att gälla andra internationella sammanhang.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Den svenska konsumentpolitiken	4
3	Konsumentpolitiken i EU	4
4	Övergripande mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU.....	7
4.1	En stark och bred konsumentpolitik inom EU	7
4.2	Lagstiftning på hög skyddsnivå.....	9
4.3	Konsumenträttigheter även i praktiken	10
4.4	Konsumentinflytande	12
4.5	Utbildning och vägledning	14
4.6	Ett förstärkt genomslag för konsumenternas intressen ...	15
5	Konsumentintressen på specifika områden	17
5.1	Hälsa och säkerhet.....	17
5.1.1	Produktsäkerhet och standardisering	17
5.1.2	Särskilt om livsmedel.....	21
5.2	Konsumenternas valmöjligheter samt ekonomiska och rättsliga frågor	23
5.2.1	Marknadsföring och information	23
5.2.2	Konkurrenskraftiga priser	25
5.2.3	Köprättsliga och andra civilrättsliga frågor ...	27
5.2.4	Särskilt om elektronisk handel	28
5.2.5	Finansiella tjänster och hushållens skuldsättning	30
5.2.6	Tjänster i allmänhetens intresse	32
5.2.7	Twistlösning.....	34
5.3	Ekologiskt hållbara konsumtions- och produktions- mönster	37
6	Ekonomiska konsekvenser.....	39
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna.....	40
Bilaga 2	Översiktlig sammanfattning av remissynpunkterna	41
Bilaga 3	Bindande rättsakter som nämns i skrivelsen.....	43
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	46

Regeringen överlämnade 1996 en skrivelse till riksdagen om konsumentpolitiken i EU (skr. 1995/96:181, bet. 1995/96:LU26, rskr.1995/96:292). Skrivelsen angav de mål och den inriktning som Sverige enligt regeringens bedömning borde ha i sitt arbete med konsumentfrågor i EU.

År 1997 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen om Sverige och den inre marknaden (skr. 1996/97:83, bet. 1996/97:NU14, rskr. 1996/97:250), som bl.a. uppmärksammade konsumenternas roll på den inre marknaden.

Regeringen presenterade 1999 en rapport, Konsumentpolitiken i EU – en lägesrapport, om vad som uppnåtts och hur regeringen avsåg att arbeta vidare.

År 1999 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté (Fi 1999:01) med den övergripande uppgiften att lämna förslag om den framtida konsumentpolitiken. Kommittén lämnade i april 2000 sitt slutbetänkande *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29). Regeringen överlämnade i juni 2001 propositionen *Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005* (prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU02, rskr. 2001/02:51). I propositionen föreslog regeringen fem mål för konsumentpolitiken. Vad gäller strategier för svenska konsumentpolitiska insatser inom EU och internationellt angavs i propositionen att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i särskild ordning. Skälen till detta var att Europeiska kommissionen hade förutskickat en ny konsumentpolitisk handlingsplan samt att frågan om harmoniseringen av gemenskapens marknadsrätt skulle komma att aktualiseras på olika sätt.

För att bistå Justitiedepartementet i arbetet med en skrivelse till riksdagen om mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU, anlätades f.d. generaldirektören vid Konsumentverket Axel Edling. Vidare inrättades en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med representanter för berörda departement. Ett underlag i form av en promemoria behandlades vid ett remissmöte i februari 2002. En rapport från mötet har upprättats och finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2002/585/KO). En förteckning över remissinstanserna och en översiktlig sammanfattning av remissynpunkterna finns i *bilaga 1 och 2*.

I skrivelsen presenterar regeringen sin syn på mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU. Skrivelsen avser inte att ge någon uttömmande beskrivning av konsumentrelaterade bestämmelser och initiativ på EU-nivå. En redogörelse av det slaget görs löpande bl.a. genom de skrivelser om EU-arbetet som överlämnas till riksdagen varje år. Underlaget redovisar inte heller hur olika EG-rättsakter har genomförts i svensk rätt, eftersom detta redovisas i annan ordning.

Skrivelsen fokuserar på EU-arbetet, men mål och inriktning kommer, när så är relevant, även att gälla andra internationella fora. Många gånger finns det en direkt koppling mellan EU-arbetet och annat internationellt arbete, exempelvis inom OECD. Det nordiska samarbetet ansluter ofta till pågående arbete inom EU. Vidare måste arbetet inom

Skrivelsen gäller arbetets inriktning för en femårsperiod.

2 Den svenska konsumentpolitiken

I propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU02, rskr. 2001/02:51) föreslog regeringen följande fem mål för konsumentpolitiken, som också skall vara vägledande för Sveriges arbete i EU och andra internationella sammanhang:

- Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden skall stärkas.
- Hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.
- Konsumenternas hälsa och säkerhet skall skyddas.
- Sådana konsumtions- och produktionsmönster skall utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.
- Konsumenterna skall ha tillgång till god vägledning, information och utbildning.

Propositionen är utformad som en handlingsplan för konsumentpolitiken och anger delmål för konsumentpolitikens verksamhetsinriktning:

- Vägledning, information och utbildning till konsumenterna skall vidareutvecklas.
- Ideella organisationer skall ges möjligheter till ökat inflytande i konsumentpolitiken.
- Konsumenterna skall ges en starkare ställning på de finansiella marknaderna.
- Arbetet med produktsäkerhet och marknadskontroll, särskilt när det gäller barns säkerhet, skall förstärkas.
- Konsumentforskningen skall stödjas.
- Konsumenterna skall ges förbättrad information om priser.
- Konsumenterna skall ges bättre förutsättningar att agera på nyligen konkurrensutsatta marknader.
- Miljömärkningen och den etiska märkningen skall få större spridning.

3 Konsumentpolitiken i EU

Inom EU har konsumentpolitiken fått ökad betydelse i takt med att gemenskapens samarbete fördjupats. Det första konsumentpolitiska programmet antogs 1975. Det dröjde dock till i mitten av 1980-talet innan arbetet med konkreta konsumentpolitiska åtgärder på gemenskapsnivå började ta fart på allvar. Genom beslutet om den europeiska enhetsakten 1986 infördes artikel 100a i EG-fördraget, som

innebar att rådet med kvalificerad majoritet kunde besluta rättsakter för att stimulera den inre marknaden. Artikel 129a fastställde att kommissionens förslag som gäller hälsa och säkerhet samt miljö- och konsumentskydd skall utgå från en hög skyddsnivå. Fördragsändringen underlättade genomförandet av åtgärder på det konsumentpolitiska området. Av betydelse var också den nya harmoniseringsmetoden ("New Approach"), som innebar att arbetet med produktsäkerhet kunde förenklas.

Genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, infördes en särskild artikel om konsumentskydd i EG-fördraget, artikel 129a. Den angav att en hög konsumentskyddsnivå skulle uppnås dels genom åtgärder med stöd av artikel 100a inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden, dels genom särskilda insatser som understödde och kompletterade medlemsstaternas politik. De särskilda insatserna skulle vara inriktade på att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och på att uppnå en god konsumentupplysning. Dessa åtgärder skulle dock inte hindra en medlemsstat från att behålla eller införa strängare nationella skyddsåtgärder, förutsatt att dessa var i överensstämmelse med gemenskapsrätten och att kommissionen informerats om dem.

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft i maj 1999, har nämnda artikel fått en tydligare och mer vidsträckt målformulering. Enligt den nya lydelsen (artikel 153) skall gemenskapen för att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt främja konsumenternas rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig. Dessa mål skall uppnås genom dels åtgärder som beslutas med stöd av artikel 95 för att förverkliga den inre marknaden, dels åtgärder som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik på det konsumentpolitiska området. Enligt artikel 153 skall konsumentskyddskrav även beaktas vid utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik och verksamhet. En annan förändring av intresse är att artikel 95.3 förstärkts på så sätt att inte bara kommissionen utan även rådet och Europaparlamentet skall sträva mot en hög skyddsnivå när det gäller hälsa och säkerhet samt miljö- och konsumentskydd när regler skall beslutas för den inre marknaden.

Det kan nämnas att folkhälsa genom Maastrichtfördraget formellt blev ett samarbetsområde inom EG. I artikel 152 anges att en hög hälsoskyddsnivå skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

År 1999 beslutade Europaparlamentet och rådet om inrättande av en allmän ram för gemenskapens verksamheter till förmån för konsumenter för perioden 1999–2003 (1999/283/EG). Bakgrunden var att behovet av en uttalad rättslig grund för finansieringen hade aktualiserats inom EU sedan EG-domstolen uttalat att enbart s.k. icke betydelsefulla åtgärder kan vidtas utan att en sekundärrättslig rättsakt först antas. Verksamhetsramen pekar ut de aktiviteter inom det konsumentpolitiska området som skall kunna erhålla medel från EU-budgeten. Betydelsen av att europeiska konsumentorganisationer får finansiellt stöd framhålls. Den finansiella ramen uppgår totalt för femårsperioden till 112,5 miljoner euro.

I sin handlingsplan för 1999–2001 konstaterade kommissionen att konsumentpolitiken kommer att få allt större inflytande och sammanfattade de kommande huvuduppgifterna genom följande mål:

- En starkare röst för konsumenterna i EU.
- En hög hälso- och säkerhetsnivå för konsumenterna i EU.
- Full respekt för konsumenternas ekonomiska intressen i EU.

Kommissionen presenterade i augusti 2001 en lägesrapport (KOM (2001) 486 slutlig) om kommissionens konsumentpolitiska handlingsplan 1999–2001 samt om den allmänna ramen för gemenskapens verksamheter till förmån för konsumenter. När det gäller vilka lärdomar som kan dras från det hittillsvarande arbetet betonar kommissionen särskilt behovet av flexibilitet i genomförandet av olika åtgärder, behovet av mer strategiskt tänkande samt vikten av att i praktiken integrera konsumentaspekterna inom ramen för alla relevanta gemenskapspolitiska områden.

Kommissionens konsumentpolitiska mål och inriktning för kommande år har ännu inte presenterats. Ett diskussionsunderlag har utarbetats, Ideas for a Consumer Policy Strategy, i vilket kommissionen anger följande övergripande mål:

- Hög harmoniseringsnivå när det gäller konsumentskyddet i EU.
- Effektiv tillsyn av att de konsumentskyddande reglerna följs.
- Konsumentorganisationerna skall involveras på ett tillfredsställande sätt i EU:s politikområden.

Hösten 2001 presenterade kommissionen en grönbok om konsumentskyddet inom Europeiska unionen (KOM (2001) 531 slutlig). Grönboken syftar till att stimulera en debatt om inriktningen av den framtida konsumentpolitiken inom EU i synnerhet på det marknadsrättsliga området (se särskilt 4.2, 5.2.1).

Att intresset för konsumentfrågor ökat inom EU på senare tid belyses även av vissa organisatoriska förändringar. År 1995 omvandlades enheten för konsumentfrågor inom kommissionen, Consumer Policy Service, till ett eget generaldirektorat, GD XXIV. Senare fördes frågor som rör säkra livsmedel och konsumenters hälsoskydd till detta direktorat, som numera benämns Generaldirektoratet för hälsa- och konsumentskydd, GD SANCO. Vidare har kommissionens rådgivande organ på det konsumentpolitiska området, Konsumentkommittén, omstrukturerats för att stärka kommitténs roll.

Våren 2001 sammanfördes inre marknads-, konsument- och turismfrågorna till en och samma rådskonstellation i enlighet med Europeiska rådets överenskommelse i Helsingfors 1999.

4 Övergripande mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU

Skr. 2001/02:148

4.1 En stark och bred konsumentpolitik inom EU

Mål och inriktning: Sverige skall aktivt främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa och verka för en stark och bred konsumentpolitik inom EU. De nationella konsumentpolitiska målen skall vara vägledande också för Sveriges agerande i EU.

EG-fördraget kräver att en hög konsumentskyddsnivå säkerställs och att konsumenternas intressen främjas. Detta ligger helt i linje med målen för svensk konsumentpolitik. EU:s konsumentpolitik har utvecklats starkt sedan 1996 års skrivelse överlämnades till riksdagen. Det kan konstateras att en stor del av de mål som skrivelsen satte upp har uppnåtts. Ett exempel är nya artikel 153 i fördraget som ger konsumentpolitiken självständig status och kräver att konsumentintressen beaktas när beslut fattas inom andra politikområden. Samma artikel slår också fast en rad allmänna konsumenträttigheter. Organisatoriskt har konsumentområdet förstärkts genom tillkomsten av generaldirektoratet för konsument- och hälsofrågor.

Ett antal direktiv och andra åtgärder som har beslutats eller är under behandling främjar konsumenternas intressen i olika avseenden, bl. a. när det gäller hälsa och säkerhet, livsmedel, finansiella tjänster samt tvistlösning. Men åtskilligt återstår att göra för att EU:s konsumenter skall kunna känna sig trygga och göra väl överlagda val på den inre marknaden när de utnyttjar alla dess möjligheter. Det viktiga är att konsumenterna verkligen kan lita på att de av företagen får ett relevant och korrekt underlag inför köpbeslut, att produkterna på marknaden är säkra, att betalning kan ske utan risk, att eventuella reklamationer hanteras seriöst och att det finns tillgång till enkla, snabba och billiga former för tvistlösning. De skall också kunna lita på att konsumentlagstiftningen följs och att medlemsstaternas tillsynsorgan arbetar effektivt.

Det kan påpekas att de aktuella åtgärderna inte uteslutande bör syfta till konsumentskydd i snäv mening, utan även till att värna konsumenternas intressen i övrigt. Begreppet konsumentskydd brukar ofta användas även i mer vid bemärkelse.

Sverige spelar i dag en framträdande roll i den konsumentpolitiska utvecklingen inom EU. Svensk konsumentpolitik har allmänt gott anseende och det svenska ordförandeskapet har uppmärksammat konsumentfrågorna mer än något tidigare ordförandeskap. Bland annat vid ett informellt möte mellan inre marknads- och konsumentministrarna i Lund har konsumentintressena på EU:s inre marknad lyfts fram och konsumenternas roll som drivkraft för en utvecklad marknad understrukits. Denna aktiva linje har vi anledning att driva också fortsättningsvis.

Samtidigt skall dock framhållas att konsumentskyddet på EU-nivå på flera områden utvecklats raskt i konsumentvänlig riktning, vilket gjort att

Sverige i flera fall har måst förstärka sitt nationella konsumentskydd. Vidare har det med utvecklingen av den inre marknaden blivit allt svårare att dra en skarp skiljelinje mellan svenskt och europeiskt konsumentskydd. Värdefulla erfarenheter finns ofta att hämta i andra länder och den europeiska debatten om konsumenträtt och konsumentpolitik har fått ökad betydelse för svenskt vidkommande. Detta motiverar ett aktivt deltagande från Sveriges sida i debatten.

Den snabba utvecklingen av ny informationsteknik gynnar på flera sätt konsumenterna. Möjligheterna att informera sig om marknadens utbud, rättigheter, reklamationsmöjligheter etc. har ökat betydligt. Prispress genom kollektiva beställningar på elektronisk väg har blivit möjlig. Sammantaget ser vi en potential för att öka konsumenternas makt på marknaden. Samtidigt kan den nya tekniken utnyttjas av vissa företag för gränsöverskridande skojeri och otillbörligt uppträdande mot konsumenterna, vilket det ofta är svårt att komma åt. Ett problem är vidare att många av olika skäl saknar tillgång till den nya tekniken. Vad som nu sagts har betydelse för hur en modern konsumentpolitik bör utformas på EU-nivå.

En sådan politik måste, på EU-nivå lika väl som nationellt, också inriktas på företagens förutsättningar och agerande. Det är angeläget att i största möjliga utsträckning utnyttja goda krafter inom näringslivet för att främja konsumenternas intressen när det gäller frågor som rör marknadsföring, skydd av hälsa, rättighetsskydd etc. Ett partnerskap av detta slag – som är relevant också utifrån den pågående internationella debatten om näringslivets sociala ansvar – bör exempelvis kunna utvecklas inom ramen för ett mera generellt regelverk med krav på att företagen följer god sed på marknaden (se 4.2, 5.2.1). Sverige bör vara pådrivande i en sådan utveckling, med beaktande så långt möjligt också av småföretagsperspektivet.

Konsumentpolitiken inom EU har i hög grad tagit sikte på frågor som rör marknaden. I Sverige har välfärdsaspekterna genomgående haft stor betydelse för utvecklingen av konsumentpolitiken. Hänsyn till grupper av befolkningen som har särskilda behov är av fundamental betydelse. Målen för svensk konsumentpolitik syftar bl.a. till att underlätta för hushållen att klara sin ekonomi. Frågor som rör konsumenterna och miljön har större tyngd hos oss än vad som för närvarande tycks vara fallet på europainivå. Hur Sverige skall stödja en utveckling mot ekologiskt hållbara konsumtions- och produktionsmönster anges i avsnitt 5.3. Vidare måste det uppmärksammas att etiska aspekter på produktion och konsumtion blir allt viktigare för många konsumenter. Sverige bör – i linje med våra nationella mål – verka för att också dessa mer mjuka frågor får tillräckligt utrymme på EU:s konsumentpolitiska dagordning.

Ett framgångsrikt EU-arbete kräver långsiktighet och framförhållning så att idéer och ståndpunkter kan föras fram och debatteras redan på tidigt stadium i EU:s beslutsprocess. Detta förutsätter bl. a. löpande kontakter på olika nivåer med kommissionen, Europaparlamentet och de övriga EU-institutionerna, liksom med andra medlemsstater. För att få gehör för sina intressen måste man ha insikt om andras behov och synpunkter och en öppenhet för att gå alternativa vägar för att nå goda lösningar. En viktig förutsättning för framgång i EU-arbetet är tidig

4.2 Lagstiftning på hög skyddsnivå

Mål och inriktning: Utvecklingen av den gemensamma inre marknaden gynnas av att EU:s regler för marknaden harmoniseras, något som också ger konsumenterna bestämda fördelar. Sverige skall verka för att ett harmoniserat konsumentskydd håller hög skyddsnivå, att det görs likformigt så långt det är rimligt och att det är tillräckligt dynamiskt för att snabbt kunna möta nya förhållanden på marknaden. Bedömningen av de gemensamma reglernas utformning måste ske utifrån vad som i det aktuella fallet mest gynnar konsumenternas intressen.

Erfarenheten visar att det i stor utsträckning behövs tvingande lagstiftning för att säkerställa en stark ställning för konsumenterna på marknaden, individuellt och kollektivt. Det är samtidigt väsentligt att man inom näringslivet genom olika egenåtgärder, utformade på ett konkurrensneutralt sätt, skapar komplement till lagstiftningen på mera konkret nivå.

En fråga som får allt större vikt rör harmoniseringen av konsumentskyddet på den inre marknaden. Gemensamma regler med hög konsumentskyddsnivå gynnar utvecklingen av en konkurrenskraftig marknad med bredare utbud, större valmöjligheter och ökad prispress, vilket är till fördel för konsumenterna. Dessutom gör gemensamma regler det lättare för konsumenterna att ha grepp om sina rättigheter. Att sträva efter gemensamma regler är angeläget på områden där splittrade nationella regler hindrar utvecklingen av den inre marknaden.

Gemensamma regler med hög konsumentskyddsnivå blir också viktigt i samband med att den Europeiska gemenskapen utvidgas till att omfatta nya länder. Ett problem med harmonisering på miniminivå i detta sammanhang är att enskilda länder kan bli obenägna att höja konsumentskyddet över den nivån, och detta riskerar att ge negativa verkningar över hela gemenskapen.

Slutsatsen av det sagda är att Sverige bör verka för att ett gemensamt konsumentskydd kommer till stånd inom den gemensamma marknaden så långt det är möjligt och rimligt. Konsumentskyddet skall vara det bästa möjliga och inriktningen skall vara att uppnå en marknad som är på konsumenternas villkor i lika hög grad som företagens. Detta ligger i linje med den aktiva ansats Sverige avser att ha i EU-samarbetet för att säkerställa att konsumentaspekterna beaktas så tidigt som möjligt när olika förslag tas fram och bearbetas.

Men fullt ut harmoniserade regler är inte alltid det mest ändamålsenliga. Frågan om lämplig harmoniseringsgrad måste bedömas från fall till fall med hänsyn till det aktuella ämnet för lagstiftning och vad som mest gynnar konsumenternas intressen.

Mot bakgrund av att marknaden utvecklas i snabb takt kan det vara viktigt med flexibla regler som ger utrymme för att tillvarata de konsumentintressen som kan bli aktuella.

På det civilrättsliga konsumentskyddets område är det huvudsakliga syftet att skapa balans mellan båda parterna i ett enskilt avtal. Gemenskapslagstiftningen bör helst också ansluta till medlemsstaternas existerande systematik och terminologi inom civilrätten. Erfarenheten hittills har visat att detta lättast åstadkoms om man inte haft ambitionen att fullt ut harmonisera medlemsstaternas lagar och staterna således givits ett visst handlingsutrymme vid genomförandet, såsom varit fallet med t.ex. konsumentköpsdirektivet och motorfordonsförsäkringsdirektiven. Man kan dock gå andra vägar. Förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster är i sina civilrättsliga delar fullharmoniserat men ändå utformat så att det passar in i civilrätten i övrigt. Ett exempel på civilrättslig gemenskapslagstiftning i än mera fullharmoniserande form är Romkonventionen, som förutses göras om till en EG-förordning (se 5.2.7). Valet av harmoniseringsgrad får liksom annars avgöras från fall till fall med utgångspunkt i den ambition som regeringen här tidigare har redovisat.

Viktigt i detta sammanhang är att man inom EU sedan en tid diskuterar möjligheten att finna nya former för att reglera marknaden. Tanken i kommissionens grönbok om konsumentskyddet i EU är att – i linje med vad som redan finns i många nationella rättsordningar inklusive Sveriges – på europainivå införa ett generellt ramverk för företagens marknadsföring etc., kompletterat med riktlinjer eller liknande som utarbetas i samverkan mellan myndigheter, konsumenter och näringsliv. Avsikten med en sådan ordning är bl.a. att stärka konsumentskyddet och göra det mera dynamiskt samtidigt som det blir mer enhetligt över hela gemenskapen (se också 4.3, 5.2.1, 5.2.4).

4.3 Konsumenträttigheter även i praktiken

Mål och inriktning: Sverige skall verka för att konsumentlagstiftning och konsumentpolitiska beslut får genomslag även i praktiken inom EU. I detta ligger bl.a. att en offentlig marknadskontroll skall bedrivas i samarbete mellan medlemsstaterna och att sanktioner skall gälla över hela gemenskapen. Ett effektivt samarbete om marknadskontroll bör komma till stånd också internationellt. Konsumenternas möjlighet till eget agerande för att hävda sina intressen med rättsliga eller andra medel är också av stor betydelse i detta sammanhang.

Samråd mellan medlemsstaterna om genomförandet av konsumentskyddande lagstiftning bör ske systematiskt.

Lagstiftning och andra initiativ till skydd för konsumenterna riskerar att bli verkningslösa om det inte finns effektiva metoder för att bevaka marknaden och ingripa med rättsliga medel när så behövs. En effektiv tillsyn/kontroll över att lagarna efterlevs skapar också förutsättningar för en konkurrens på lika villkor mellan företagen, vilket även det är ett bestämt konsumentintresse. Att åstadkomma detta är en avgörande framtidsfråga inom gemenskapen.

Det är en självklar roll för det allmänna att se till att lagstiftningen till skydd för konsumenterna efterlevs och att en god ordning på marknaden upprätthålls. För att den offentliga tillsynen skall fungera inom EU:s

gemensamma marknad krävs dels en effektiv marknadskontroll och lagtillämpning i varje land, dels ett väl fungerande samarbete mellan ansvariga organ i medlemsstaterna. Nätverk för sådant samarbete har kommit till stånd när det gäller gränsöverskridande marknadsföring (International Marketing Supervision Network, IMSN), produktsäkerhet (PROSAFE) och livsmedel (Food Law Enforcement Practitioners, FLEP). Svenska myndigheter har sedan starten spelat en aktiv roll i samarbetet. På senare tid har rådet genom ett beslut inrättat ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område (2001/470/EG).

Frågan om ett intensifierat samarbete har nu hög prioritet inom EU. Sålunda innehåller det nya direktivet om allmän produktsäkerhet (se 5.1.1) bestämmelser om förstärkt samarbete på området produktsäkerhet. De idéer om en ny metod för marknadsrättslig lagstiftning som kommissionen lagt fram i grönboken om konsumentskyddet i EU förutsätter också ett utbyggt samarbete mellan medlemsstaterna för att på sikt skapa större samstämmighet i fråga om normer och praxis rörande marknadsföring etc. inom hela gemenskapen (se 4.2, 5.2.1, 5.2.4).

Med sin omfattande erfarenhet av marknadskontroll och praktisk lagtillämpning bör Sverige fortsätta att stödja och delta aktivt i detta samarbete med syftet att Europas konsumenter verkligen skall få den starka ställning som lagstiftningen avser att ge. Sverige bör verka för att grunden för samarbetet skall finnas i en rättsakt. Det bör påpekas att behovet av effektiv marknadskontroll kommer att bli ännu mer uttalat med den förestående utvidgningen av gemenskapen.

Den senaste tiden har marknaden på många områden blivit allt mer global. Mot den bakgrunden bör Sverige verka för att samarbetet för att komma till rätta med oönskad marknadsföring etc. bedrivs effektivt också i relation till länder och marknader utanför EU.

Det är angeläget att de sanktioner som är förknippade med marknadsrättsliga regler är verkställbara över hela unionen. När exempelvis en i Sverige meddelad dom ålägger ett företag som handlat i strid mot marknadsförings- eller produktsäkerhetsregler att betala ett vite, är det dock osäkert om den kan verkställas i en annan medlemsstat. Detta är en svaghet i konsumentskyddet som Sverige bör söka få undanröjd.

Det är viktigt att medlemsstaterna i största möjliga utsträckning genomför den konsumentskyddande lagstiftningen på likartat sätt. På senare tid har kommissionen i flera fall inbjudit till samråd på genomförandestadiet. Enligt vår uppfattning är det önskvärt att sådana samrådsmöten hålls systematiskt.

Vad som här sagts om offentlig tillsyn över marknaden minskar inte betydelsen av att konsumenterna själva eller genom sina organisationer agerar för att hävda sina intressen, med rättsliga eller andra medel. Konsumenternas eget agerande med stöd av t.ex. civilrättslig lag kan ge effekter för hela konsumentkollektivet och är dessutom ett uttryck för behövligt konsumentinflytande i en marknadsekonomi (se vidare 4.4). Även näringslivets egna åtgärder för att säkerställa att företag uppträder ansvarsfullt på marknaden har självfallet betydelse i sammanhanget.

Mål och inriktning: Sverige skall verka för en utökad och systematisk konsultation av konsumentföreträdare inom berörda politikområden på EU-nivå och för att konsumenterna skall kunna påverka villkor och förhållanden på marknaden. Sverige skall också verka för att reglerna om finansiellt stöd på EU-nivå bättre anpassas till konsumentorganisationernas situation.

Konsumentinflytande handlar både om att påverka politiska beslut och om att påverka företagens agerande på marknaden.

Aktiva konsumenter kan genom medvetna köpval och genom att hävda sina rättigheter bidra till att forma marknaden och främja en sund konkurrens. En fungerande konkurrens bidrar till effektivitet i produktion och distribution, vilket i sin tur ger utrymme för press på priserna och annat som konsumenterna efterfrågar, t.ex. service och kvalitet. För att konsumenterna skall kunna vara starka aktörer, vilket en väl fungerande marknadsekonomi förutsätter, krävs att de har kunskaper om utbudet och om sina rättigheter. Dessa frågor berörs framför allt i avsnitt 4.3, 4.5, 5.2.1 och 5.2.2. I detta avsnitt kommer konsumenternas möjligheter till påverkan genom sina organisationer att behandlas.

Artikel 153 i EG-fördraget föreskriver att gemenskapen skall bidra till att främja konsumenternas rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen. För att leva upp till denna bestämmelse uppställde kommissionen i sin handlingsplan för åren 1999–2001 ett övergripande policymål som gick ut på att konsumenterna skulle få en starkare röst inom EU. Konkreta åtgärder som vidtagits från kommissionens sida för att uppnå detta har bl.a. varit att stödja konsumentorganisationer finansiellt och ge administrativt stöd vid internationella möten med konsumentföreträdare. Kommissionen har också givit den rådgivande Konsumentkommittén en mer aktiv roll. Kommissionen har vidare sökt främja en dialog mellan konsument- och näringslivsrepresentanter. En dialog mellan konsumentföreträdare och representanter från banksektorn har lett fram till en överenskommelse om vilken förhandsinformation som krävs vid bostadslån (se 5.2.5). Ett annat område där dialog enligt kommissionen kan spela en stor roll är elektronisk handel (se 5.2.4).

Andra åtgärder som kommissionen nu anser vara nödvändiga är dels att ge utbildning och stöd åt konsumentföreträdare, dels att säkerställa att konsumentorganisationer i tillräcklig utsträckning deltar i de olika organ som är rådgivande till kommissionen.

I den tidigare nämnda grönboken om det framtida konsumentskyddet föreslås ett större inflytande för konsumentföreträdare och andra intressenter när det gäller utformningen av spelregler för marknaden i olika avseenden (se 5.2.1). Detta ligger också i linje med förslagen i kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU (KOM (2001) 428).

De åtgärder kommissionen vidtar för att öka konsumentinflytandet bör i princip stödjas. För att uppnå regler av god kvalitet är det viktigt att alla marknadens parter aktivt konsulteras under beslutsprocessen. Det är angeläget att konsumenternas åsikter blir hörda inom alla kommissionens direktorat.

Därutöver anser regeringen att en systematisk konsultation med konsumentföreträdare bör ske inom ramen för rådets arbete. På så sätt kan även medlemsstaterna få del av en mer samlad bedömning av vilka frågor konsumentföreträdare inom EU uppfattar som mest centrala. Sverige anordnade i egenskap av ordförande i rådet första halvåret 2001 ett seminarium för europeiska konsumentorganisationer. Seminariet, som delfinansierades av kommissionen, hölls i direkt anslutning till det tidigare nämnda informella mötet i Lund mellan inre marknads- och konsumentministrarna. En representant från seminariet inbjöds att framföra organisationernas synpunkter direkt till ministrarna på mötet. Detta uppskattades av alla berörda. Sverige bör verka för att liknande initiativ tas av kommande ordförandeskap.

För att konsumentorganisationerna skall kunna hävda sina intressen krävs att det är lätt att följa frågornas behandling i medlemsstaterna och inom EU:s institutioner. Förbättringar i detta avseende har uppnåtts genom de nya reglerna om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

En viktig roll för konsumentorganisationerna är, förutom att påverka politiska beslut, också att på rättsliga eller andra sätt få till stånd förbättringar på marknaden när det gäller konsumenternas villkor. I ett vidare perspektiv kan konsumentorganisationerna utöva påverkan när det gäller frågor som rör etik, långsiktigt hållbara konsumtions- och produktionsmönster och global rättvisa. Det kan bland annat gälla globala miljöfrågor, genmodifiering och läkemedel. En sådan påverkan kan leda till förändringar som går vida längre än vad som kan uppnås med enbart lagstiftning eller politiska beslut. Det är angeläget att stödja konsumentorganisationerna också i detta.

Konsumentorganisationer spelar vid sidan av konsumentmyndigheter en viktig roll inom standardiseringsarbetet genom att framhålla konsumentaspekter avseende bl.a. säkerhet, funktion och miljöegenskaper hos produkter (se 5.1.1).

För att konsumentorganisationerna skall kunna utöva inflytande är det nödvändigt att de beviljas offentliga medel. Kriterier för kommissionens beviljande av stöd dels till europeiska konsumentorganisationers verksamhet, dels till projekt som genomförs av konsumentorganisationer eller offentliga organ, ställs upp i beslutet om en allmän ram för gemenskapens verksamheter till förmån för konsumenter (1999/283/EG). Ramverket omfattar åren 1999–2003. Europeiska konsumentorganisationer som beviljats finansiellt stöd är bl.a. BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), AEC (Association of European Consumers) och ANEC (Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs).

Kommissionen har i sin lägesrapport (KOM (2001) 486 slutlig) beträffande den allmänna ramen för gemenskapens verksamheter till förmån för konsumenter konstaterat att antalet projektansökningar minskat gradvis sedan 1998. En förklaring är enligt kommissionen att det numera görs en hårdare precisering av vilka typer av projekt som kan få stöd, liksom kravet på minst 50 procent medfinansiering. En annan förklaring kan vara den långa väntetiden innan konsumentorganisationerna får besked om de beviljats projektmedel eller inte. Det

kan vara svårt och dyrt för konsumentorganisationerna att hålla beredskap. Skr. 2001/02:148

Sverige avser mot denna bakgrund att verka för att kriterierna för beviljande av finansiellt stöd bättre anpassas till organisationernas situation när ett nytt beslut om en allmän ram skall tas fram.

4.5 Utbildning och vägledning

Mål och inriktning: Det är ett gemenskapsintresse att konsumenterna har bra kunskaper när de agerar på den inre marknaden. Sverige skall därför verka för bättre utbildning, vägledning och information. Insatserna på EU-nivå bör främst avse ett systematiskt erfarenhetsutbyte. De särskilda insatser som vidtas på EU-nivå bör ha en stark nationell och lokal förankring.

Förutom genom en väl fungerande lagstiftning stärks konsumenternas ställning på marknaden genom att de har kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och om förhållandena på marknaden. Konsumenterna behöver kunskaper för att rationellt kunna utnyttja mångfalden av varor och tjänster på en gemensam marknad, liksom informationssamhällets möjligheter. Kunskapsförmedling till konsumenter, inte minst ungdomar, är följaktligen en förutsättning för att Europa skall lyckas leva upp till målet att vara en kunskapsbaserad ekonomi.

Kunskap nås effektivt genom utbildning samt vägledning och information. En viktig kunskapskälla är information från företagen (se 5.2.1). I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande ingår konsumenternas rätt till utbildning i den övergripande målsättningen för konsumentskyddet inom EU (artikel 153). För att uppnå detta har kommissionen initierat en rad utbildnings- och informationsinsatser. Kommissionen har bl.a. utvecklat de s.k. Euroguichet-kontorens verksamhet. Ett sådant kontor, med namnet Konsument Europa, finns också i Sverige. Dessa kontor ger allmän information till konsumenter om deras rättigheter inom EU. Kommissionen har vidare bedrivit informationskampanjer, senast om livsmedelssäkerhet, samt gett ut informationsmaterial om konsumentfrågor. Slutligen har kommissionen främjat ett utbyte av erfarenheter mellan medlemsstaternas myndigheter och konsumentorganisationer.

Trots att det är ett betydande gemenskapsintresse att konsumenterna har bra kunskaper när de agerar på den inre marknaden, är det ändå på den nationella nivån som de flesta utbildningsinsatser kan bli mest effektiva. Konsumentorganisationer, konsumentmyndigheter m.fl. spelar här en viktig roll för att förmedla kunskap och via Internet göra relevant information tillgänglig för konsumenterna.

För att höja kompetensnivån när det gäller konsumentfrågor i Europa är det viktigt med ett erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna och deras myndigheter, genom att medlemsstaterna kan få del av varandras goda exempel när det gäller konsumentutbildning och konsumentinformation. Erfarenheter och resultat från jämförande varuprovningar samt övriga marknadsöversikter är viktiga i sammanhanget.

I den mån informationsinsatser görs från kommissionens sida är det för att de skall få ett bra genomslag viktigt att de har en stark nationell och lokal förankring.

Skr. 2001/02:148

4.6 Ett förstärkt genomslag för konsumenternas intressen

Mål och inriktning: Sverige skall verka för att konsumenternas intressen får genomslag i EU-institutionernas arbete och för att de tillvaratas inom ramen för övriga politikområden. Kunskap om konsumenternas förhållanden och om marknaden bör inhämtas systematiskt som underlag för prioriteringar på konsumentområdet.

Ett självständigt och integrerat politikområde

Som förut berörts införde Amsterdamfördraget flera förändringar som har betydelse för europeisk konsumentpolitik. Allmänt kan sägas att ändringarna innebär en mer vittgående målformulering när det gäller vad gemenskapen skall uppnå på konsumentområdet (artikel 153). Det har gjorts tydligt att konsumentfrågorna skall behandlas som ett självständigt politikområde och således inte enbart ses som en del av genomförandet av den inre marknaden. Detta är viktigt för att konsumentfrågorna skall behandlas i tillräcklig utsträckning på EU-nivå och för att arbetet skall få ett tydligt konsumentperspektiv. Att så sker gynnar samtidigt den inre marknads funktion. Att konsumenternas intressen långsiktigt bör sammanfalla med företagets bekräftades för övrigt vid det informella mötet mellan inre marknads- och konsumentministrarna i Lund (se 4.1).

Den politiska markering som ändringarna i EG-fördraget innebär skall inte underskattas. Den kan ha stor betydelse för det praktiska arbetet och därmed för konsumenternas vardag. Vikten av att konsumentpolitiken har en självständig roll framhölls i konsumentorganisationernas uttalande till ministrarna vid mötet i Lund (se 4.4).

En viktig fråga i sammanhanget är hur hanteringen av de konsumentpolitiska frågorna organiseras inom institutionerna. Att konsumentfrågorna behandlas inom ramen för ett eget generaldirektorat inom kommissionen bidrar till att ge dem tyngd. Rådets arbete förbereds när det gäller konsumentpolitik av en arbetsgrupp som enbart hanterar konsumentfrågor, vilket är ägnat att säkerställa att konsumentaspekterna bereds på ett rättvisande sätt i medlemsstaterna. Samtidigt har det fördelar att konsument- och inre marknadsfrågor nu sammanförts till en och samma rådskonstellation, eftersom konsumenternas intressen på den inre marknaden därmed lättare kan komma i fokus.

Även andra fördragsändringar än den nyss nämnda har betydelse för ett förstärkt konsumentpolitiskt genomslag. Artikel 153 stadgar att konsumentskydds kravet skall beaktas vid utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik och verksamhet. Vidare stadgar artikel 95.3 att inte bara kommissionen utan även rådet och Europaparlamentet skall sträva mot en hög konsumentskyddsnivå när regler beslutas för den inre marknaden.

Med tanke på konsumentområdets horisontella karaktär är det viktigt att säkerställa att konsumentaspekterna beaktas tillräckligt inom ramen för övriga berörda politikområden. Detta gäller inte enbart konsumentskydd i snäv bemärkelse utan även konsumentpolitiska satsningar i övrigt, t.ex. åtgärder som underlättar konsumenternas val av varor och tjänster, hushållens resursanvändning och ett miljömedvetet beteende.

I syfte att integrera konsumentfrågor i det praktiska arbetet inom andra politikområden avser kommissionen att inom sig inrätta en övergripande arbetsgrupp för konsumentpolitik. För att uppnå att konsumentintressena beaktas systematiskt avser kommissionen vidare att genomföra regelbundna konsekvensanalyser och utvärderingar som särskilt inkluderar konsumentaspekter. Därutöver avser kommissionen att stärka samarbetet i konsumentpolitiska frågor inom särskilda områden. I sammanhanget har transport, energi, finansiella tjänster och internationell handel nämnts.

Dessa områden är viktiga men vi vill understryka vikten av att konsumenternas intressen kommer fram tydligare också inom jordbrukspolitiken och när det gäller ekologiskt hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Bättre kunskap om konsumenternas förhållanden och om marknaden

Som underlag för gemenskapens konsumentpolitiska prioriteringar krävs utvecklad kunskap om konsumenternas situation och om marknaden och dess funktionssätt. Denna kunskap skulle kunna förbättras inom EU genom bl.a. ett samarbete mellan medlemsstaterna. Ett forum för mer systematiskt utbyte av erfarenheter borde kunna göra nytta i detta sammanhang. Sverige bör verka för att kommissionen tar initiativ i linje med detta.

I många fall behöver de konsumentrelaterade frågorna analyseras mer på djupet och därför bli föremål för forskning. Frågorna kan sträcka sig från ekonomi och juridik till beteendevetenskap, teknik och miljövetenskap. Forskningen kan visa hur samhällsutvecklingen kan påverka konsumenternas situation och peka på omständigheter som försvårar eller underlättar för dem att agera på marknaden. Forskningen kan belysa olika lösningar och visa på reformbehov. Regeringen behandlar dessa frågor i sin proposition Handlingsplan för konsumentpolitiken 2000–2005 (se avsnitt 2). Där sägs bland annat att begreppet konsumentforskning allmänt sett inte är särskilt väl etablerat inom EU, men att det inom ramen för EU:s s.k. ramprogram för forskning givits stöd till forskning om livsmedel, kost och hälsa inom ramen för temat ”livskvalitet och förvaltning av levande resurser”. I det nya ramprogrammet för forskning och utveckling 2002–2006 ges prioritet bl.a. åt säkra livsmedel och hälsorisker, hållbar utveckling samt medborgarna och EU:s styrelseformer. Åtminstone inom ramen för de två första av dessa temaområden bör det vara möjligt att stödja forskning som har ett konsumentperspektiv.

5.1 Hälsa och säkerhet

5.1.1 Produktsäkerhet och standardisering

Mål och inriktning: Sverige skall verka för en effektiv marknadskontroll och ett utvecklat skadeförebyggande arbete i Europa. Ett ökat konsumentinflytande i europeisk och internationell standardisering är angeläget. Barns säkerhet bör ges hög prioritet. Det är vidare viktigt att tjänsters säkerhet blir föremål för gemenskapslagstiftning.

Eftersom den fria rörligheten av varor och tjänster innebär att konsumenterna kan erbjudas varor och tjänster från hela unionen, behövs gemensamma regler för att säkerställa att varorna och tjänsterna är säkra.

Marknadskontroll

Det nya direktivet om allmän produktsäkerhet (2001/95/EG) innebär en klar förbättring av konsumentskyddet. Direktivet föreskriver uttryckligen att tillverkare och distributörer bara får släppa ut säkra konsumentprodukter på marknaden. Direktivet ställer vidare upp bestämda krav på medlemsstaternas marknadskontroll och på kännbara sanktioner mot företag som inte följer säkerhetskraven. Dessutom förstärks möjligheten att återkalla farliga varor. Företagen blir skyldiga att informera tillsynsmyndigheten när de upptäcker att deras varor inte är säkra. Ett system skall skapas för snabbt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen för att möjliggöra akuta åtgärder när så behövs.

I avsnitt 4.3 betonas vikten av en effektiv bevakning av marknaden. Detta gäller i hög grad marknadskontrollen på produktsäkerhetsområdet. Den måste ske systematiskt, och den måste också vara synlig för marknadens aktörer. Dessvärre måste marknadskontrollen inom gemenskapen i dag generellt sett sägas vara eftersatt, vilket illustreras bl.a. av att tillverkare ofta använder CE-märket felaktigt. Detta skapar osäkerhet bland konsumenter och företag om den inre marknadens förmåga att tillhandahålla säkra varor och skapa konkurrensneutralitet.

Från såväl konsument- som handelspolitisk synpunkt är det därför positivt att det nya direktivet om allmän produktsäkerhet skärper kraven på marknadskontroll inom varje medlemsstat och på gemensam nivå. I propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (se avsnitt 2) aviseras en översyn av produktsäkerhetslagen (1988:1604) med anledning av det nya direktivet. Sverige, som sedan länge har en aktiv roll i det hittillsvarande samarbetet mellan produktsäkerhetsorgan, bör aktivt stödja ett utbyggt samarbete på detta område. Samarbetet bör också omfatta länder utanför EU.

Det kan nämnas att regeringen avser att tillsätta en utredning om marknadskontrollen i Sverige. Utredningen skall föreslå åtgärder för att förstärka den kontroll som utförs i Sverige.

Avslutningsvis vill vi peka på ytterligare en fråga. När konsumenterna beställer varor direkt från andra EU-länder eller länder utanför EU via Internet finns det inte någon importör som är ansvarig för att produkterna uppfyller reglerna om kemikaliesäkerhet. Denna aspekt är viktig att bevaka.

Skadeförebyggande arbete

Skador är ett stort folkhälsoproblem. Det är därför en viktig uppgift att utforma skadesäkra miljöer och produkter. Ett systematiskt skadeförebyggande arbete bygger på kunskaper om vilka olyckor som inträffar, hur olyckorna skett, vilka grupper av konsumenter som drabbats och hur man förändrar eller påverkar beteenden, produkter och miljöer.

I olika länder i Europa genomförs varje år ett stort antal skadeförebyggande informationskampanjer med varierande resultat. Ytterst få av dessa åtgärder, som ofta genomförs till betydande kostnader, har samordnats med motsvarande projekt i andra europeiska länder. Framgångsrika säkerhetskampanjer kräver tid och stora ekonomiska insatser och bör därför i större utsträckning genomföras gemensamt av flera länder inom unionen. Sverige bör verka för ett utvecklat samarbete om skadeförebyggande information.

Kontinuerliga data om olyckor och skador samt kunskap om på vilket sätt olika produkter och tjänster förorsakar eller medverkar i olycksförloppen, är nödvändiga för att det skall vara möjligt att långsiktigt höja produktsäkerheten. Sverige bör därför verka för ett utvecklat skaderapporteringssystem i Europa. Frågan om att förstärka den svenska skaderapporteringen och ge bättre underlag för preventiva insatser och för utvärderingen av dessa bereds för närvarande inom ramen för arbetet med en kommande proposition om mål för folkhälsan.

Konsumentinflytande i standardiseringen

Den s.k. nya harmoniseringsmetoden ("New Approach") innebär att de väsentliga produktsäkerhetskraven formuleras i direktiv på gemenskapsnivå medan utformningen av detaljreglerna överlämnats till de centrala europeiska standardiseringsorganen CEN (Comité Européen de Normalisation), Cenelec (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) och ETSI (European Telecommunication Standardisation Institute). Kommissionen ger – efter att ha hört medlemsstaterna – dessa organ i uppdrag att precisera de övergripande säkerhetskraven i direktiven. Tillämpningen av standarderna är frivillig men en produkt som uppfyller föreskriven standard förutsätts uppfylla direktivens säkerhetskrav. Standarder har därmed fått en central betydelse i gemenskapens produktsäkerhetsarbete.

Den nya harmoniseringsmetoden har bidragit till att arbetet med produktsäkerhet har kunnat effektiviseras samtidigt som säkerheten höjts.

Det har dock funnits problem som delvis haft sin grund i att säkerhetsnivåerna ibland varit dåligt preciserade i direktiven eller i uppdragen till standardiseringen. Det är därför av största vikt att säkerhetsnivåerna preciseras tydligt av de politiska organen och att standardiseringen endast ger ett tekniskt innehåll åt säkerhetsnivåerna. För att inte låsa teknikutvecklingen bör innehållet i standarderna uttryckas som funktionella krav.

Medlemmar i de europeiska standardiseringsorganen på central nivå är de nationella standardiseringsorganen inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och i vissa kandidatländer. Arbetet i de europeiska organen sker genom de nationella medlemmarna och en europeisk standard fastställs efter omröstning bland de nationella medlemmarna.

Det är viktigt att myndigheterna aktivt medverkar i standardiseringsarbetet eftersom de har relevanta kunskaper på produktsäkerhetsområdet. Konsumentverket och andra myndigheter med ansvar för produktsäkerhet deltar i standardiseringsarbetet inom ramen för sitt uppdrag och tilldelade medel. Våra myndigheter har i allmänhet på ett relativt framgångsrikt sätt genom de svenska standardiseringsorganen medverkat i det europeiska arbetet med säkerhetsstandarder. Med det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet kan man förutse att behovet av insatser från Konsumentverkets sida i standardiseringsarbetet ökar.

En allt viktigare fråga är möjligheterna för konsumentföreträdare att medverka i arbetet. Frågan har bl.a. uppmärksammats flera gånger av rådet och kommissionen. Det finns en organisation för koordinering av konsumentinflytandet i europeisk standardisering, ANEC (Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs). ANEC får finansiellt stöd av kommissionen. ANEC har haft stor betydelse genom att lyfta fram konsumentaspekterna i standardiseringen. Som en följd av ANEC:s arbete har också konsumenternas insyn förbättrats.

Eftersom utgångspunkten är att europeisk standardisering skall bedrivas genom de nationella organen bör konsumentorganisationernas medverkan i det nationella standardiseringsarbetet underlättas. Det är därför viktigt att varje medlemsstat gör det möjligt för konsumentintressena att delta i standardiseringen. För svenskt vidkommande kan påpekas att regeringen för innevarande budgetår har avdelat medel av statsbidraget till konsumentrådet som är knutet till den svenska standardiseringen. Detta råd, i vilket konsument- arbetstagar- och miljöorganisationer finns representerade, skall använda medlen till de avgifter som alla deltagare måste betala för att kunna medverka i standardiseringsarbetet.

Utvecklingen går mot att alltmer av standardiseringsarbetet lyfts från de europeiska standardiseringsorganen till de globala organen ISO (International Organisation for Standardisation) och IEC (International Electrotechnical Commission). Detta kan medföra både fördelar och utmaningar. Europeiskt säkerhetstänkande sprids globalt och säkerhetsnivåerna höjs internationellt, samtidigt som handelshinder undanröjs och konkurrensen ökar med lägre priser för konsumenterna som följd. En risk skulle dock kunna finnas för att EU kan få in internationella standarder med lägre säkerhetsnivå, standarder som det på grund av internationella åtaganden kan vara svårt att avvika ifrån. Det är

därför angeläget med ökat konsumentinflytande även i den internationella standardiseringen. Skr. 2001/02:148

Barns säkerhet

Sverige har som målsättning att FN:s barnkonvention skall genomsyra gemenskapens arbete. I det arbetet bör ligga att lyfta fram medvetenheten och kunskapen om barnolycksfall och hur dessa olycksfall kan undvikas. Sverige ligger sedan länge långt framme när det gäller att förebygga barndödlichkeit och skador orsakade av barnolycksfall. Konsumentverket har lyckats påverka innehållet i standarder för leksaker och barnprodukter. En fråga som nu är aktuell på barnsäkerhetsområdet är förekomsten av kemikalier i leksaker och barnomsorgsprodukter. Sverige är pådrivande i denna fråga och söker få till stånd ett förbud mot s.k. ftalater. Vad avser barnomsorgsprodukterna kan påpekas att det nya produktsäkerhetsdirektivet innebär att kommissionen nu har möjlighet att ge standardiseringsorganen i uppdrag att ta fram standarder som preciserar säkerhetsnivåer som kommissionen anger. Sverige bör fortsätta med att aktivt föra ut barnsäkerhetstänkande i Europa.

I oktober 2001 tillsatte regeringen en delegation för att arbeta med frågor om säkerhet och förebyggande av skador i barns och ungdomars miljö. Delegationen skall bl.a. kartlägga vilka skador och olycksfall som drabbar barn och ungdomar.

Tjänsters säkerhet

Inom EU finns idag inga generella regler om tjänsters säkerhet. Frågan har emellertid under senare år fått en allt större uppmärksamhet. I samband med antagandet av det nya produktsäkerhetsdirektivet åtog sig kommissionen att utreda lämpliga gemenskapsåtgärder i fråga om tjänsters säkerhet och återkomma till Europaparlamentet och rådet före den 1 januari 2003. Det är angeläget att Sverige bidrar aktivt under detta arbete.

Produktansvar

En fråga som ligger nära produktsäkerhet är frågan om produktansvar. Rådets direktiv om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (85/374/EEG) bygger på ett s.k. strikt ansvar för näringsidkarna.

År 1999 lade kommissionen fram en grönbok om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (KOM (99) 396 slutlig). Efter remissbehandling av grönboken har Europaparlamentet i en resolution (A5-0061/2000) uppmanat kommissionen att driva arbetet vidare och undersöka i vad mån det kan finnas behov av ändringar av direktivet. Kommissionen har härefter, i början av 2001, överlämnat en rapport om tillämpningen av direktivet (KOM (2000) 893 slutlig). Översynsarbetet pågår fortfarande inom kommissionen. Det är i dagsläget oklart om och i sådana fall när förslag till ändringar kommer att presenteras. För det fall kommissionen lägger fram ändringsförslag bör Sverige bevaka att konsumentintressena tillgodoses.

Mål och inriktning: Sverige skall fortsatt verka för att konsumenternas krav sätts mer i fokus i samband med hanteringen av och informationen om livsmedel och för att konsumenternas intressen tydligare skall integreras i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Konsumenterna måste kunna lita på att livsmedlen är säkra. I spåren av bl.a. BSE-krisen – galna kosjukan – kan man se att konsumenterna visat ett ökat intresse för djuruppfödningen och livsmedelsproduktionen.

Vi anser att det är viktigt att det är konsumentintressena som styr livsmedelspolitiken genom krav på produktionssätt, livsmedelsegenskaper och innehåll. Därför måste kunskap inhämtas om konsumenternas önskemål och konsumenterna tillförsäkras relevant information om livsmedlen. Information om bl.a. innehåll kan också vara väsentligt från hälsosynpunkt, särskilt för allergiker. Genom bra information förbättras också konsumenternas möjligheter att göra medvetna val, vilket på sikt också kommer att påverka livsmedelsproduktionen och livsmedelskvaliteten.

När det gäller att tillvarata konsumenternas intressen som rör livsmedel är den gemensamma jordbrukspolitikens utformning av stor betydelse. Systemet leder till att en säkerställd avsättning finns för många produkter utan hänsyn till efterfrågan, vilket inneburit att kvantitet har fått gå före kvalitet. En mer marknadsanpassad politik skulle däremot ge förutsättningar att på ett bredare sätt ta hänsyn till konsumenternas krav på exempelvis kvalitet och ett varierat utbud av livsmedel.

Det är viktigt att vid en översyn av den gemensamma jordbrukspolitiken göra tydligare kopplingar till den befintliga och kommande livsmedelslagstiftningen och gemenskapens kommande folkhälsostrategi, så att det inte finns delar av den gemensamma jordbrukspolitiken som motverkar de krav som ställs i regelverket på dessa områden. Regeringen anser vidare att konsumentskydd och skydd av folkhälsan bör vara mål också för den gemensamma jordbrukspolitiken och således särskilt omnämnas i artikel 33 i EG-fördraget. Det kan härvid finnas behov av att förtydliga vilken beslutsprocedur som skall tillämpas eftersom medbeslutandeförfarandet i dagsläget inte tillämpas när det gäller jordbrukspolitiken. Att låta konsumentkraven bli en tydligare del av den gemensamma jordbrukspolitiken ligger väl i linje med EG-fördragets bestämmelse i artikel 153 om att konsumentaspekterna skall beaktas inom ramen för övriga politikområden (se 4.6). Motsvarande gäller för folkhälsoområdet genom artikel 152.

Man kan konstatera att EU på senare år stramat upp insatserna på livsmedelsområdet väsentligt. År 2000 presenterade kommissionen en vitbok om livsmedelssäkerhet (KOM (1999) 719 slutlig). I den presenteras principer för den framtida livsmedelslagstiftningen samt ett omfattande program för förbättringar och moderniseringar av livsmedelslagstiftningen i gemenskapen.

Hittills har det på livsmedelsområdet främst handlat om speciallagstiftning inom EU. I januari 2002 antogs förordningen (EG) nr 178/2002 om att i enlighet med vitbokens förslag inrätta en europeisk

myndighet för livsmedelssäkerhet samt skapa en allmän livsmedelslag. Myndigheten skall arbeta med riskvärdering och information på livsmedelsområdet. Dess arbete är också tänkt att utgöra ett stöd för kommissionen, medlemsstaterna och Europaparlamentet i framtida lagstiftningsarbete. De vetenskapliga kommittéer som idag verkar på livsmedelsområdet kommer att föras över från kommissionen till den nya myndigheten.

När det gäller mer specifika frågor på livsmedelsområdet kan nämnas att arbete pågår med gemensamma regler för livsmedelshygien. Syftet är att samordna, uppdatera och förenkla det nu gällande regelverket utan att sänka kraven. Vidare avser kommissionen att inom kort presentera ett förslag till gemensamma regler för offentlig kontroll av livsmedel och foder.

För att uppnå en förbättrad märkning av livsmedel har kommissionen nyligen föreslagit vissa ändringar i direktivet om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (2000/13/EG). Förslaget (KOM (2001) 433 slutlig) innebär att märkningen av sammansatta livsmedel utökas. Dessutom föreslås en förteckning över sådana allergener som alltid skall anges. De föreslagna ändringarna innebär att konsumenterna får mer information om vad livsmedlen innehåller och att situationen för allergiker förbättras väsentligt. Sverige har länge efterfrågat dessa förändringar.

Rådet har vidare antagit en gemensam ståndpunkt om ett direktiv om kosttillskott, som bl.a. anger att dagliga maximi- och minimihalter per av tillverkare rekommenderad dagsdos skall fastställas, för de vitaminer och mineraler som nämns i direktivet samt att gemensamma märkningsregler införs. Det primära syftet med direktivet är att ge konsumenterna säkra produkter.

När det gäller vilka livsmedelstillsatser som får användas har Sverige i vissa avseenden arbetat för en mycket restriktiv ansats. En rapport om användningen av livsmedelstillsatser inom EU har sammanställts av kommissionen. I ett underlag som Sverige bidragit med konstateras att framför allt unga diabetiker riskerar att genom livsmedelskonsumtion få ett för högt intag av sötningsmedlet cyklamat. Den vetenskapliga livsmedelskommittén konstaterar i en ny utvärdering att det acceptabla dagliga intaget behöver sänkas. Kommissionen arbetar därför nu med ett förslag till förändring av reglerna för sötningsmedel.

Vidare har kommissionen föreslagit nya förordningar om dels genetiskt modifierade livsmedel och foder (KOM (2001) 425 slutlig), dels spårbarhet och märkning av GMO (genetiskt modifierade organismer) och genetiskt modifierade livsmedel och foder (KOM (2001) 182 slutlig). Sverige ser positivt på att kommissionen ser över de brister som finns i nuvarande regelverk för livsmedel och att det införs motsvarande regler även när det gäller foder. När det gäller märkning av genetiskt modifierade livsmedel anser Sverige att EU:s mål måste vara att utforma ett fungerande och trovärdigt system som ger möjlighet för konsumenterna att välja livsmedel. Inom EU krävs idag märkning av alla GMO som har tillstånd för användning inom EU. Vad som saknas är ett krav på att alla i hanteringskedjan för denna information vidare så att slutprodukten kan märkas på ett relevant och korrekt sätt. Sverige

värdesätter därför att kommissionens nya förslag leder i en riktning mot att förbättra märkningen för såväl genmodifierade livsmedel som foder.

För att förbättra märkningen för konsumenterna arbetar regeringen i EU och andra internationella sammanhang också med att få fram regler för hur ursprungsmärkning skall utformas. Ursprungsmärkning av nötkött har införts inom EU och innebär att konsumenterna från och med år 2002 skall få information på förpackningen om var djuret är fött, uppfött och slaktat. Motsvarande system finns ännu inte för andra djurslag. I Sverige finns dock sedan 1995 en frivillig branschöverenskommelse om ursprungsmärkning av allt kött.

Ett annat välkommet initiativ är kommissionens aviserade förslag om totalförbud mot antibiotika i djurfoder. Sverige har arbetat hårt för detta.

När det gäller sjukdomar hos djur som kan överföras mellan djur och människor (zoonoser) kan nämnas att kommissionen nyligen presenterat två förslag om övervakning och bekämpning av bl.a. salmonella. Detta är vällovligt, men regeringen anser att bestämmelserna bör vara strängare än de som föreslagits av kommissionen med tanke på zoonosers betydelse för folkhälsan.

Inom ramen för Codex Alimentarius, som är namnet på det regelverk för livsmedel som utarbetats inom FN:s ram, arbetar Sverige – via EU där lagstiftningen är harmoniserad och som enskilt medlemsland i övriga frågor – bl.a. för bättre märkning av livsmedel, regler för tillsatser och kontaminanter inklusive bekämpningsmedel, hygienregler samt frågor om kost och hälsa. Codex Alimentarius utpekas i det s.k. SPS-avtalet (Agreement on sanitary and phytosanitary measures) som referens för ländernas regler för säkra livsmedel och är därför ett viktigt organ i handelsfrågor. Sverige anser att det är av stor betydelse att konsumentföreträdare även fortsatt har möjlighet att medverka i Codex-arbetet.

Sammantaget kan man konstatera att arbetet som nu pågår inom EU på livsmedelsområdet kan leda till klara förbättringar när det gäller säkra livsmedel och information om livsmedel till konsumenter. Sverige avser dock att fortsätta att verka för att konsumentkraven sätts mer i fokus när det gäller livsmedelsfrågorna.

5.2 Konsumenternas valmöjligheter samt ekonomiska och rättsliga frågor

5.2.1 Marknadsföring och information

Mål och inriktning: Sverige skall verka för att ett dynamiskt europeiskt regelverk kommer till stånd som innefattar krav på att företag i sin marknadsföring följer god sed på marknaden och lämnar relevant konsumentinformation. Sverige skall också verka för effektiva kontrollmöjligheter i varje medlemsstat.

För att konsumenterna skall kunna göra överlagda – och etiska – val och därmed också vara en drivkraft på marknaden, krävs att de har bra kunskap om de varor och tjänster som bjuds ut. Företagen har goda förutsättningar att genom sin marknadsföring och information bidra till ett sådant kunskapsunderlag, men det förutsätter att marknadsföringen är vederhäftig, informativ och etiskt godtagbar.

Inom EU finns allmänna regler som rör marknadsföring genom rådets direktiv om vilseledande marknadsföring och jämförande reklam (84/450/EEG, 97/55/EG). Härutöver finns bestämmelser som rör marknadsföring på mer specifika områden, som t.ex. TV-reklam, läkemedel, distansavtal, paketresor, tidsdelat boende och elektronisk handel. Flertalet av de konsumentskyddande direktiven ställer krav på att näringsidkaren skall lämna information i vissa avseenden till konsumenten före avtals ingående. Även direktiv som endast indirekt eller till viss del reglerar konsumentaspekter innehåller ofta regler som rör näringsidkarens informationsplikt. För att konsumenterna på ett enkelt sätt skall kunna jämföra priser mellan olika produkter har rådet beslutat om ett direktiv om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna (98/6/EG).

Enligt den svenska marknadsföringslagen skall all marknadsföring stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenterna och näringsidkarna. Näringsidkarna skall vidare enligt lagen lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentens synpunkt. I EG-lagstiftningen är konsumentskyddet mer begränsat. De nyssnämnda direktiven reglerar endast vilseledande marknadsföring och jämförande reklam, inte den vidare frågan om tillbörlig marknadsföring ("fair trading").

Kommissionen har i grönboken om konsumentskyddet inom EU (KOM (2001) 531 slutlig) framfört idén om ett mer flexibelt regelverk, som skulle kunna inrymma generella bestämmelser om god sed och information. Tanken är att sådana bestämmelser skulle kompletteras bl.a. genom riktlinjer, branschöverenskommelser etc. som utarbetas i samarbete mellan myndigheter och intressenterna på marknaden. Grönboken innehåller också tankar om effektivare marknadskontroll och om utvidgat och delvis formaliserat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna på europeiskt plan. Tilläggas kan att kommissionen under hösten 2001 har föreslagit en förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden (KOM (2001) 546 slutlig). Kommissionens förslag syftar till att undanröja förbud och restriktioner i olika medlemsstater som rör kombinationserbjudanden i form av bl.a. rabatter, gåvor, säljfrämjande tävlingar och spel i de fall dessa innebär hinder mot gränsöverskridande handel. Enligt kommissionen skulle förslaget kunna komplettera idén om rambestämmelser på konsumentområdet såsom de presenteras i grönboken om konsumentskydd.

Sverige har ställt sig positivt till att kommissionen går vidare i arbetet med en gemensam EG-lagstiftning som genom generellt hållna bestämmelser lägger fast grundläggande krav på att företagen följer god sed i sitt agerande på marknaden. De nordiska konsumentministrarna har

också i en deklaration redan i juni 2000 markerat behovet av att god sed iakttas vid gränsöverskridande handel inom EU, särskilt vid elektronisk handel. En generalklausul om god sed skulle vara ägnad att ge spelrum för en dynamisk utveckling av marknadens regler i takt med teknik- och produktutveckling, ökad internationalisering och andra förändringar i samhället. För att göra tillämpningen effektiv och också tillgodose behovet av rättssäkerhet för berörda parter, är det en fördel om en europeisk generalklausul så långt möjligt kan preciseras genom normbildning i en dialog där myndigheter i medlemsstaterna, konsumenter och näringsliv har en tydlig roll.

Sverige bör aktivt medverka till att en sådan dialog utvecklas inom gemenskapen. Våra nationella erfarenheter av samverkan mellan myndigheter och näringsliv är generellt sett goda. Det är en viktig uppgift att skapa tillräckligt fasta regler för vad som är god marknadssed. Bland annat behöver det preciseras vilken information en näringsidkare skall vara skyldig att lämna konsumenterna i sin marknadsföring och i vilka media informationen skall ges.

Det är vidare angeläget att komma till rätta exempelvis med den ökande användningen av aggressiva och försåtliga marknadsföringsmetoder. Av fundamental betydelse är att man som konsument lätt skall kunna skilja mellan reklam och redaktionellt innehåll. Det finns också andra etiska aspekter som måste beaktas i samband med marknadsföring till konsumenter, bl.a. hänsyn till att en viss målgrupp, exempelvis barn, kan ha sämre förutsättningar än andra att bedöma reklambudskap kritiskt.

Effektiva kontrollmöjligheter i varje medlemsstat

För att marknadsföringsregler skall respekteras krävs att de tillämpas på ett fast och konsekvent sätt (jfr 4.3). En effektiv marknadskontroll bidrar också ofta till att näringslivet vill medverka i dialog med konsumentföreträdare. Enligt vår mening bör möjligheterna till kontroll primärt finnas i den medlemsstat där företagen väljer att operera ("effektlandet"). Samtidigt är det med hänsyn till marknadsföringens alltmer gränsöverskridande karaktär nödvändigt att utveckla det administrativa samarbetet mellan staterna.

Direktivet om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, "Direktiv om elektronisk handel", (2000/31/EG), innebär, med avsteg från vad som nu sagts om marknadskontroll i effektlandet, att kontrollen av elektronisk marknadsföring "on line" primärt skall ske i ursprungslandet. Allmänt kan sägas att frågan om kontroll i effektlandet eller ursprungslandet minskar i betydelse i takt med att reglerna blir alltmer gemensamma och ett effektivt samarbete i marknadsbevakningen utvecklas.

5.2.2 Konkurrenskraftiga priser

Mål och inriktning: Sverige skall verka för att Europas konsumenter erbjuds ett brett utbud av varor och tjänster av god kvalitet till konkurrenskraftiga priser.

Prisjämförelser ger konsumenterna ökad information, vilket underlättar för dem att göra rationella val på marknaden. Konsumenternas val är en förutsättning för att skapa och bevara konkurrens mellan företagen på marknaden. För att konsumenterna lättare skall kunna få information om var priserna på olika produkter är lägst inom EU verkar regeringen sedan länge för att prisstudier skall göras på den inre marknaden. Denna typ av studier är värdefull även av andra skäl. Prisstudier kan ge ett incitament att undersöka bakomliggande faktorer till påvisade prisskillnader. Ett antal analyser av detta slag har gjorts i Sverige.

Under det svenska ordförandeskapet offentliggjorde Sverige och Storbritannien en gemensam prisstudie, International price comparison. Studien, som genomfördes i november 2000, omfattar 130 varumärkesskyddade varor i fem olika länder (Sverige, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och USA). Priserna på identiska produkter, bl.a. TV-apparater och parfym, har jämförts. Studien jämför nettopriser, eftersom momsen skiljer sig relativt kraftigt mellan länderna. Studien visar att det föreligger skillnader i vissa fall mellan Europa och USA, men även att det kvarstår stora prisskillnader på den inre marknaden. Prisnivån i Tyskland och Frankrike visade sig i flera fall vara lägre än i Sverige och Storbritannien.

Europeiska kommissionen genomför sedan flera år tillbaka prisjämförelser mellan EU-länderna. Dessa jämförelser är viktiga och regeringen kommer såsom anges i propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken (se avsnitt 2) att arbeta för att kommissionen fortsätter att publicera sådana jämförelser och för att metoderna förfinas. Införandet av den gemensamma valutan euro i flertalet medlemsstater kommer att underlätta prisjämförelser.

Parallellimport

För att uppnå mer konkurrenskraftiga konsumentpriser har regeringen under lång tid arbetat för att parallellimport från länder utanför EES-området skall bli tillåten på varumärkesområdet. Parallellimport innebär att en immaterialrättsligt skyddad vara importeras vid sidan av de auktoriserade distributionskanalerna, dvs. ensamåterförsäljare eller generalagenter. Parallellimport omfattar såväl de fall när en vara har tillverkats i EU och exporterats och därefter importerats tillbaka in i EU, som när en vara har tillverkats i ett tredje land och importeras till EU vid sidan av ensamåterförsäljare/generalagenter. Incitamentet för parallellimport är de prisskillnader som finns på olika länders marknader.

EG-domstolen har slagit fast att EG-rätten skall tolkas med utgångspunkt i s.k. regional konsumtion av varumärkesrättigheter. Detta innebär att innehavaren av rättigheten kan begränsa konsumtionen av sin ensamrätt till att enbart omfatta den region där varorna ursprungligen såldes om varorna släpps inom den definierade regionen, t.ex. EES-området. Det är Sveriges uppfattning att nu gällande regler bör ändras så att internationell eller global konsumtion skall gälla i stället på varumärkesområdet. Detta skulle innebära att varumärkesrätten konsumeras oavsett i vilket land varorna har förts ut på marknaden och

att konsumenterna därmed kan erbjudas märkesvaror till Skr. 2001/02:148 konkurrenskraftiga priser.

5.2.3 Köprättsliga och andra civilrättsliga frågor

Mål och inriktning: Sverige skall bevaka den praktiska tillämpningen av de gemensamma bestämmelserna om konsumentköp och näralliggande frågor samt aktivt tillvarata konsumentskyddsintresset i diskussionen om harmonisering av europeisk avtalsrätt.

För att konsumenterna skall känna trygghet när de köper varor och tjänster i andra medlemsstater – på plats eller på elektronisk väg – är det viktigt med likartade regler om konsumentköp.

År 1993 antog rådet ett direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal (93/13/EEG), som behandlar sådana avtalsvillkor som inte varit föremål för individuell förhandling. Direktivet innehåller bestämmelser om i vilka fall ett avtalsvillkor skall anses vara oskäligt.

År 1999 antogs ett direktiv om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier (1999/44/EG). I direktivet finns bestämmelser om när en vara skall anses vara avtalsenlig, vad köparen har för rättigheter om så inte är fallet samt bestämmelser om tidsfrister och garantier. Direktivet föreskriver en preskriptionstid vid reklamation av fel i vara om minst två år. Uppträder ett fel inom denna tidsperiod kan köparen bl.a. välja mellan att få varan reparerad eller ersatt med annan vara, förutsatt att han eller hon kan visa att felet fanns när varan avlämnades. Av direktivet framgår dock att ett fel, som visar sig inom sex månader efter det att en vara levererats, som huvudregel skall anses ha funnits vid leveranstidpunkten, om inte annat visas. Direktivet är ett minimidirektiv och medlemsstaterna kan alltså anta eller behålla regler på en ännu högre skyddsnivå.

När det gäller köp av varor eller tjänster på distans har Europaparlamentet och rådet beslutat om ett direktiv om konsumentskydd vid distansavtal (97/7/EG). Direktivet, som inte omfattar finansiella tjänster, ger konsumenten en ångerrätt på sju arbetsdagar samt uppställer informationskrav för näringsidkaren. Vidare innehåller direktivet regler om maximitid för leverans, om förbud mot att leverera varor som inte beställts och om krav på förhandsmedgivande från konsumenten för att marknadsföring skall få ske via exempelvis telefax. Regeringen gav i november 2000 ett uppdrag åt Konsumentverket att utvärdera det svenska genomförandet av distansavtalsdirektivet. I uppdraget ingår även att följa hur lagens bestämmelser om distansavtal efterlevs. Redovisning av uppdraget skall ske senast den 1 januari 2003. En gemensam ståndpunkt har nu också uppnåtts beträffande ett direktivförslag om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (se 5.2.5).

Det kan här nämnas att kommissionen under 1999 påbörjade ett arbete med att revidera rådets direktiv om konsumentskydd i de fall avtal ingås utanför fasta affärslokaler, det s.k. hemförsäljningsdirektivet (85/577/EEG), bl.a. med anledning av antagandet av 1997 års distansavtalsdirektiv. Arbetet har för närvarande skjutits upp i avvaktan

på resultatet av grönboken om konsumentskyddet inom EU (se 4.2, Skr. 2001/02:148 5.2.1).

När konsumentköpsdirektivet från 1999 har genomförts i alla medlemsstater kommer de rättsliga regler som rör konsumentköp och näralliggande frågor sammantaget ge ett förhållandevis gott konsumentskydd på EU-nivå. Men det är viktigt att bevaka att regelverket får avsedd effekt för konsumenterna.

EG-kommissionens meddelande om europeisk avtalsrätt

I juli 2001 presenterade kommissionen ett meddelande om europeisk avtalsrätt (KOM (2001) 398 slutlig). Meddelandet kan ses som ett första steg mot ett genomförande av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999, som uppmanar rådet att "genomföra en övergripande undersökning av behovet av en tillnärmning av medlemsstaternas civilrättsliga lagstiftning för att undanröja hinder mot smidigt fungerande civilrättsliga förfaranden". I meddelandet konstaterar kommissionen att avtalsrätten omfattar flera olika rättsliga områden. Dessa är knutna till medlemsstaternas olika rättsliga och kulturella traditioner, men den större delen av avtalsrätten i medlemsstaterna innehåller enligt kommissionen likartade begrepp och bestämmelser. Områden som omfattas av meddelandet är bl.a. avtal om köp och tjänster, inklusive finansiella tjänster. Regler bör enligt meddelandet ställas upp beträffande bl.a. avtalsslut, avtals giltighet, avtalstolkning, fullgörelse och ersättningsrätt. I meddelandet redogör kommissionen för olika alternativ när det gäller EG:s insatser på det avtalsrättsliga området. Meddelandet avser avtalsrätten i allmänhet och således inte enbart konsumentavtal.

Det är viktigt att konsumentskyddsintressena aktivt tillvaratas i diskussionen om harmonisering av europeisk avtalsrätt.

Andra civilrättsliga frågor behandlas i 5.1.1 (produktansvar) och 5.2.5 (konsumentkrediter och distansförsäljning av finansiella tjänster).

5.2.4 Särskilt om elektronisk handel

Mål och inriktning: Sverige skall noga följa den praktiska tillämpningen av den gemenskapslagstiftning som rör konsumenternas intressen i samband med elektronisk handel och verka för ett utökat administrativt samarbete i Europa och globalt om dessa frågor. Konsumentskyddet bör ligga på samma nivå vid elektronisk handel som vid traditionell handel.

Den nya tekniken erbjuder konsumenterna en möjlighet att köpa varor och tjänster på elektronisk väg och underlättar därmed för konsumenterna att dra nytta av ett ökat utbud, inte minst på den inre marknaden.

Trots att allt fler personer har tillgång till och använder Internet tyder mycket på att konsumenterna fortfarande är obenägna att utnyttja den elektroniska handeln. Att den elektroniska handeln utgör en mycket liten del av den totala försäljningen via återförsäljare kan delvis bero på att den från konsumentsynpunkt i viss mån är förenad med större osäkerhet i

jämförelse med traditionell handel. Undersökningar visar att konsumenterna fäster särskild vikt vid transaktionernas säkerhet, tillgång till fullständig och rättvisande information, effektiv tvistlösning samt skydd av lämnade personuppgifter. En annan konsumentaspekt är att det kan vara svårt att veta vem som ligger bakom olika webbplatser, särskilt vid gränsöverskridande transaktioner.

Europeiska kommissionen har i samarbete med konsument- och industriföreträdare på europeisk nivå tagit ett initiativ för att främja förtroendet för den elektroniska handeln ("E-confidence"). Inom ramen för detta arbete har man kommit överens om informationskrav som skall ställas. Frågor om hur avtal ingås, integritetsskydd, tvistlösning samt marknadskontroll tas också upp. Företag som uppfyller vissa bestämda kriterier får använda sig av en särskild märkning som visar att företaget håller en viss standard i relationen med kunderna på nätet ("trustmarks"). Initiativet kan sägas anknyta till OECD:s riktlinjer från 1999 om konsumentskydd när det gäller elektronisk handel. I riktlinjerna slås som en allmän princip fast att konsumenter som handlar elektroniskt skall erbjudas ett konsumentskydd som inte ligger på en lägre nivå än det som gäller vid traditionell handel.

År 2000 antog Europaparlamentet och rådet direktivet om elektronisk handel (2000/31/EG). Direktivet reglerar informationssamhällets tjänster. För att en tjänst skall falla inom definitionen krävs att tjänsten tillhandahålls "on line" och har någon ekonomisk innebörd.

Direktivet innehåller krav på information om leverantörens namn och geografiska säte. Det föreskriver också att kommersiella meddelanden skall vara klart identifierbara som sådana. Vidare behandlar direktivet tvistlösning utanför domstol och samarbete mellan myndigheter. Direktivet innebär med vissa undantag att tjänster som uppfyller kraven i ursprungslandet, dvs. det land där tjänsteleverantören är etablerad, skall få cirkulera fritt inom gemenskapen. Avtalsförpliktelser i konsumentavtal skall enligt direktivet undantas från ursprungslandsprincipen. Enligt direktivets ingress bör dessa förpliktelser tolkas så att de innefattar information om de väsentliga delarna i avtalets innehåll.

Genom direktivet om elektronisk handel och flera tidigare antagna direktiv om konsumentskydd, bl.a. det tidigare nämnda direktivet om vilseledande marknadsföring, direktivet om distansförsäljning samt Europaparlamentets och rådets direktiv om förbuds föreläggande för att skydda konsumenternas intressen (98/27/EG) finns det i flera avseenden ett relativt gott konsumentskydd inom EU när det gäller elektronisk handel. Frågan om oönskad reklam via e-post är aktuell på EU-nivå genom ett kommande nytt direktiv som ersätter det s.k. teledataskyddsdirektivet (97/66/EG). Sverige verkar för regler som förbjuder oönskad e-post reklam när en etablerad kundkontakt inte finns. Det kan tilläggas att tankarna om en generalklausul för god sed på marknaden (se 4.2, 5.2.1), är i hög grad relevanta också för elektronisk handel. God sed berörs också i OECD:s nyss nämnda riktlinjer om konsumentskydd när det gäller elektronisk handel samt i en överenskommelse från december 1998 mellan de nordiska konsumentombudsmännen om en gemensam hållning när det gäller handel och marknadsföring på Internet.

Med tanke på att det regelverk som finns på EU-nivå till stora delar är nytt och delvis komplicerat, avser regeringen att noga följa den praktiska tillämpningen av reglerna och utvecklingen i övrigt på området. Klart är redan nu att det behövs ett förbättrat administrativt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter inom EU (se 4.3).

5.2.5 Finansiella tjänster och hushållens skuldsättning

Mål och inriktning: Sverige skall verka för att det konsumentskydd som byggs upp inom EU när det gäller finansiella tjänster får avsedd effekt och för att konsumenterna får ökade kunskaper på området. Tydlig information samt möjligheter till reklamation och tillgång till tvistlösning måste säkerställas.

Problem i samband med hushållens skuldsättning bör bevakas även ur ett europeiskt perspektiv.

Finansiella tjänster

I kommissionens konsumentpolitiska handlingsplan 1999–2001 angavs att konsumentskydd i samband med finansiella tjänster skall prioriteras. Vidare presenterade kommissionen 1999 en handlingsplan särskilt för finansiella tjänster (KOM (1999) 232 slutlig). Där sägs att målet skall vara att före 2005 skapa en fullständigt integrerad europeisk marknad för finansiella tjänster som ett komplement till eurons införande. Europeiska rådet fastställde denna målsättning vid sitt möte i Lissabon våren 2000.

Ett antal initiativ för att stärka konsumentskyddet och öka de finansiella tjänsternas rörlighet har tagits på EU-nivå. Ett direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter avses bli antaget relativt snart. Direktivet föreskriver bl.a. vilken information som skall tillhandahållas konsumenten innan avtal ingås, en ångerperiod om 14 dagar efter att avtal ingåtts samt förbud under vissa förutsättningar mot att marknadsföra varor och tjänster per telefon, fax eller e-post. Kommissionen har vidare under 2001 presenterat ett meddelande om elektronisk handel och finansiella tjänster (KOM (2001) 66) som behandlar vissa konsumentskyddsaspekter.

Vidare har kommissionen utfärdat ett par rekommendationer, den senaste 1997, om transaktioner med hjälp av elektroniska betalningsmedel med tonvikt på förhållandet mellan utgivare och innehavare (97/489/EG), som bl.a. tar upp fördelarna med telefonbanker och uppladdningsbara kontantkort.

Europaparlamentet och rådet har beslutat om ett direktiv om gränsöverskridande betalningar (97/5/EG) som syftar till underlätta betalningsöverföringar till och från utlandet, bl.a. genom krav på information och på antalet dagar som transaktionen får ta i anspråk. I december 2001 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 om gränsöverskridande betalningar i euro, som syftar till att säkerställa att konsumenterna betalar samma avgift vid en överföring av euro, oavsett om transaktionen sker nationellt eller gränsöverskridande. I förordningen finns en möjlighet att låta den omfatta svenska kronor. Den möjligheten avser Sverige att utnyttja.

En annan fråga som för närvarande behandlas på EU-nivå är försäkringsförmedling. Rådet kom hösten 2001 överens om en gemensam ståndpunkt om ett direktiv på området, som skall säkerställa att alla som bedriver verksamhet som innebär försäkringsförmedling är registrerade och som anger vilka krav på informationen som skall lämnas till kunderna.

Kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv om spridning av prospekt som skall offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad (KOM (2001) 280 slutlig), som bl.a. innehåller informationskrav. Rådet har uppnått en gemensam ståndpunkt om ett direktiv om fondföretag, vilket innebär ett enhetligt skydd för investerare.

Vidare har kommissionen under 2001 inlett samråd med medlemsstaterna om en översyn av rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter (87/102/EEG). Avsikten är att det nya direktivet skall omfatta även kreditförmedlare, att kreditgivare skall få tillgång till mer information som underlag för kreditprövning och att bättre information för kredittagare och borgensmän skall säkerställas. Ett direktivförslag väntas under 2002. Kommissionen har också under 2001 utfärdat en rekommendation om förhandsinformation som skall lämnas av långgivare som erbjuder bostadslån (2001/193/EG).

En utvecklad europamarknad för finansiella tjänster kan innebära stora fördelar för konsumenterna. Det kan dock konstateras att det idag inte finns någon sådan marknad. En viktig förutsättning för att konsumenternas förtroende och de finansiella tjänsternas rörlighet skall öka är att konsumentskyddet uppfattas som tillräckligt starkt. Ett bra konsumentskydd när det gäller finansiella tjänster måste innebära att konsumenterna får relevant och korrekt information vid rätt tillfälle, möjligheter att reklamera samt tillgång till smidig tvistlösning.

Sammantaget kan sägas att det regelverk som inrättats och andra åtgärder som vidtagits torde innebära betydande förbättringar av konsumentskyddet när det gäller finansiella tjänster på den inre marknaden. Förutom de gemenskapsregler som specifikt avser finansiella tjänster finns det också andra regler som har betydelse i sammanhanget, bl.a. direktivet om vilseledande reklam. Det förslag om god sed på marknaden som tas upp i kommissionens tidigare nämnda grönbok om konsumentskyddet inom EU kan också få stor betydelse när det gäller konsumentskydd i samband med finansiella tjänster (se 4.2, 5.2.1). Andra viktiga initiativ i sammanhanget är de nätverk som inrättats för att hjälpa konsumenter vid tvistlösning (se 5.2.7). Vidare kommer en gemensam valuta att underlätta jämförelser av priserna för de olika tjänsterna på den inre marknaden och undanröja växlingsrisker.

Det är viktigt att bevaka att det konsumentskydd som byggs upp får avsedd effekt och att det aktuella regelverket fungerar tillfredställande. Något som redan konstaterats är att gränsöverskridande betalningsöverföringar inte genomförs på ett för konsumenterna tillräckligt bra sätt. En undersökning som kommissionen gjort visar bl.a. att svenska banker är sämst när det gäller att genomföra överföringen inom de tidsramar som direktivet om gränsöverskridande betalningar föreskriver, dvs. inom fem bankdagar. Enligt vår mening är denna

tidsram under alla förhållanden för lång. Tilläggas kan att kunderna enligt direktivet enbart är garanterade att få tillbaka ett visst belopp, motsvarande 12 500 euro, om pengarna inte kommer fram. Denna ansvarsbegränsning är inte acceptabel och bör justeras till åtminstone hela direktivets räckvidd, som i dag är 50 000 euro.

En avgörande faktor när det gäller konsumenternas benägenhet att handla finansiella tjänster från andra länder är att de har tillräckliga kunskaper om sina rättigheter och om de olika tjänsterna som erbjuds. Förutom tydlig information är därför konsumentutbildning på detta område viktig och bör främjas (se 4.5).

Hushållens skuldsättning

Frågan om hushållens skuldsättning har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen på senare år. Det råder delvis olika uppfattning bland medlemsstaterna om i vilken mån överskuldsättning är en angelägenhet som bör behandlas på gemenskapsnivå. Efter initiativ från det belgiska ordförandeskapet beslutade rådet om en resolution om krediter och konsumenters skuldsättning, som bl.a. innebär att ett informationsutbyte om dessa frågor kommer att äga rum inom EU. Informationsutbytet skall i synnerhet avse nivån på skuldsättningen och praktiska rutiner för att hantera frågor som rör skuldsättning. Sverige tillhör de länder som bör kunna bidra med sina praktiska erfarenheter på området. I råds-resolutionen nämns även revideringen av konsumentkreditdirektivet, som kan komma att omfatta frågor som har betydelse för överskuldsättningsproblematiken.

Frågan om hushållens skuldsättning är viktig även från ett europeiskt perspektiv. Därför kan åtgärder på området behövas i takt med att kreditgivningen över gränserna ökar. I första hand bör samarbetet inriktas på informationsutbyte.

5.2.6 Tjänster i allmänhetens intresse

Mål och inriktning: När tjänster i allmänhetens intresse liberaliseras inom EU till förmån för ökad konkurrens och lägre priser skall Sverige verka för att konsumentintressena beaktas fullt ut och i samma takt och för att tillgång för alla säkras. Studier och utvärderingar som belyser effekterna av liberaliseringen av denna typ av tjänster för konsumenterna bör genomföras på EU-nivå.

Tjänster i allmänhetens intresse, eller nödvändighetstjänster som de ofta kallas, har till övervägande del tillhandahållits i offentlig regi både i Sverige och i övriga Europa. Under senare år har dock allt fler marknader öppnats för konkurrens, vilket inneburit att verksamheten i Sverige liksom i andra medlemsstater till större del sker på kommersiell basis. Syftet har varit att effektivisera verksamheten, utöka utbudet och sänka priserna till konsumenterna. Åtgärderna har också varit ett led i ansträngningarna att höja den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Förändringen innebär inte att den offentliga sektorn släpper kontrollen över denna typ av tjänster utan att kontrollen sker i andra former.

Utvecklingen påverkar konsumenternas förutsättningar, vilket innebär att befintliga regler ofta behöver ändras för att skydda konsumenternas intressen.

År 1996 publicerade kommissionen ett meddelande om tjänster i allmänhetens intresse, som utpekar telekommunikationer, post, transporter, elektricitet samt radio och TV som sådana tjänster. I september 2000 kom ett nytt meddelande från kommissionen (KOM (2000) 580 slutlig) där kommissionen bl.a. framhåller att nationella myndigheter under särskilda omständigheter kan ge vissa operatörer exklusiva rättigheter. En sådan omständighet kan t.ex. vara att offentligt finansiellt stöd lämnas för att tillgången av en tjänst av allmänt intresse skall säkerställas alla medborgare. I meddelandet fastslås även att det i första hand är medlemsstaternas myndigheter på nationell, regional och lokal nivå som får definiera vad som anses vara en tjänst av allmänt intresse och hur denna tjänst skall utföras. Med anledning av kommissionens meddelande har Europaparlamentet antagit ett betänkande om tjänster av allmänt intresse (A5-0361/2001). I betänkandet uttalas stöd för stora delar av meddelandet, dock utpekas ytterligare typer av tjänster.

Vid Europeiska rådets möte i Nice 2000 gjordes en beställning till kommissionen och rådet att avlägga en rapport vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 om tjänster av allmänt intresse. Kommissionens rapport (KOM (2001) 598), som presenterades i oktober 2001, behandlar förhållandet mellan fördragets bestämmelse om tjänster av allmänt intresse (artikel 16) och de regler som behandlar konkurrens-, statsstöds- och inre marknadsfrågor. Rapporten behandlar därutöver åtgärder som syftar till att mer systematiska uppföljningar när det gäller tjänster av allmänt intresse skall genomföras på gemenskapsnivå. Rådet har antagit slutsatser, som till största delen överensstämmer med kommissionens överväganden.

Vid Europeiska rådets möte i Lissabon 2000 uppmanades bl.a. medlemsstaterna att påskynda liberaliseringen på områden såsom t.ex. el, gas och post i syfte att fullborda den inre marknaden. Uppmaningen i Lissabon har inneburit att diskussionerna inom EU om avreglering av vissa tjänster av allmänt intresse har blivit mer aktuell än tidigare.

Den europeiska postmarknaden är den gemensamma marknad där monopolen generellt sett finns kvar i störst utsträckning. Inom EU diskuteras för närvarande ett förslag som innebär en gradvis avreglering. På marknaderna för el och naturgas har liberaliseringen generellt kommit längre genom att det är fler medlemsstater som påbörjat avreglering av marknaderna. Kommissionen har presenterat ett förslag om ändring av el- och naturgasdirektiven som ger möjlighet till ytterligare avregleringar samtidigt som tillhandahållandet av tjänster i allmänhetens intressen garanteras. Samtliga medlemsstater har idag liberaliserat sina telemarknader. Arbetet med att förenkla och harmonisera regleringen på området fortsätter dock alltså i syfte att förbättra förutsättningarna för konkurrensen samtidigt som konsumenternas tillgång till ett minimiutbud av telefonitjänster förbättras.

Den svenska linjen är att den pågående liberaliseringen av tjänster i allmänhetens intresse inom EU bör fortsätta eftersom den medför fördelar för konsumenterna i form av lägre priser och större utbud, men

att även andra konsumentintressen som uppkommer måste beaktas i samma takt. Det måste säkerställas att informationen om tjänsterna är relevant och begriplig så att konsumenterna lätt kan jämföra de olika leverantörernas erbjudanden samt att avtalsvillkoren är skäliga och möjliggör för konsumenterna att enkelt byta tjänsteföretag. Konsumenterna måste också på ett enkelt, billigt och snabbt sätt kunna få sin rätt prövad om de skulle hamna i tvist med en leverantör. Det är viktigt att konkreta konsumentkrav fångas upp genom samråd med konsumenternas organisationer. Konsumentorganisationer och konsumentmyndigheter kan spela en viktig roll genom att driva fram bättre villkor och bra information om tjänsterna. Ett annat grundläggande krav är att alla konsument har tillgång till tjänsterna. Det är inte självklart att marknadskrafterna helt och fullt klarar detta på egen hand. Därför kan åtgärder från det offentliga sida i vissa fall behövas även fortsättningsvis för att exempelvis garantera elleverans till samtliga medborgare. För att bevaka utvecklingen anser Sverige att konsumentaspekter tydligt måste ingå i studier och utvärderingar på området.

5.2.7 Tvistlösning

Mål och inriktning: Sverige skall stödja insatser på gemenskaps- och internationell nivå för att underlätta för konsumenterna att få sin rätt prövad på ett enkelt, snabbt och billigt sätt i eller utanför domstol.

Inom EU är konsumenternas möjligheter att i domstol hävda sin rätt vid gränsöverskridande tvister en uppmärksammas fråga. Under senare år har en betydande utveckling också skett vad avser tvistlösning utanför domstol.

Tvistlösning i domstol

Inom EU antogs 2000 en förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, (EG) nr 44/2001, den s.k. Bryssel I-förordningen. Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2002. Den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Den kräver dock vissa kompletterande bestämmelser i svensk lagstiftning. EG-förordningen ersätter den s.k. Brysselkonventionen som ingicks 1968 av de dåvarande EG-länderna och som sedermera har tillträtts av de nya medlemmarna i EU. Att notera är emellertid att Danmark som enda medlemsstat i EU inte är bunden av EG-förordningen, utan att förhållandet till Danmark alltså kommer att regleras av Brysselkonventionen. Nämnas bör också att inom ramen för den s.k. Haagkonferensen pågår ett arbete med att ta fram en global domsrättskonvention.

I Bryssel I-förordningen är huvudregeln att talan skall väckas vid den domstol där svaranden har hemvist, oavsett var denne är medborgare. Men det finns undantagsbestämmelser när det gäller konsumenttvister och som innebär att en konsument under vissa förutsättningar får väcka talan i den stat där han eller hon har hemvist.

En annan fråga är vilket lands lag som skall tillämpas när fler än en rättsordning kan bli tillämplig i konsumenttvister. Inom EU finns konventionen av den 19 juni 1980 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser, den s.k. Romkonventionen. Utgångspunkten i konventionen är att den lag skall tillämpas som parterna valt. Om parterna inte valt någon lag, skall den lag tillämpas som avtalet har närmast anknytning till. Men även i denna konvention finns en konsumentskyddande bestämmelse (art. 5). Under vissa i artikeln närmare angivna förutsättningar, skall vid tvist konsumentens lag vara tillämplig. Att märka är att Romkonventionen bara gäller i avtalsförhållanden. Konventionen planeras att göras om till en EG-förordning. Därutöver planeras inom EU framtagandet av en rättsakt om tillämplig lag vid förhållanden utanför avtal, vilken går under benämningen Rom II.

Det kan också nämnas att det i Sverige nyligen har presenterats en proposition om grupptalan (prop. 2001/02:107). Med grupptalan avses att någon – enskild person, organisation eller myndighet – utan rättegångsfullmakt för talan för medlemmarna i en grupp. Gruppmedlemmarna är inte parter i rättegången och behöver inte medverka aktivt. En dom i processen gäller för alla som ingår i gruppen, t.ex. enskilda konsumenter. Grupptalan skall omfatta de gruppmedlemmar som anmält att de önskar omfattas av kärandens talan. Det är i dagsläget oklart om någon motsvarande taleform kommer att aktualiseras på EU-nivå.

Enligt regeringens mening är det viktigt att uppmärksamma att konsumentskyddet beaktas i samband med att olika revideringar äger rum och när nya bestämmelser kommer till inom EU.

Tvistlösning utanför domstol

Efter det att kommissionen 1993 presenterat en grönbok om bl.a. förenklade tvistlösningsförfaranden utanför domstol har utvecklingen på detta område gått snabbt. Ett flertal åtgärder har vidtagits. Exempelvis antog kommissionen 1998 ett meddelande om reglering av konsumenttvister utanför domstol (KOM (1998) 198). Meddelandet består av två delar, dels en rekommendation om hur tvister om konsumentfrågor kan lösas utanför domstolssystemet (98/257/EG), dels en europeisk reklamationsblankett.

I rekommendationen tar kommissionen upp vilka principer som bör gälla för de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol. Principerna syftar till att konsumenter och näringsidkare skall garanteras att en tvist behandlas noggrant, rättvist och oberoende. Medlemsstaterna skall till kommissionen anmäla de organ som uppfyller kraven i rekommendationen. Från svensk sida har Allmänna reklamationsnämnden anmälts som behörigt organ.

Rådet antog, efter ett initiativ från kommissionen, år 2000 en resolution om ett gemenskapstäckande nätverk av nationella instanser för utomrättslig reglering av konsumenttvister (2000/C155/01), EEJ-net (Europeiskt Extrajudiciellt Nätverk). Kontaktpunkter, "clearing houses", skall utses i varje medlemsstat. Avsikten är att konsumenterna skall kunna få information och råd om tvistlösningsorgan och tvistlösnings-

procedurer utanför domstol i andra medlemsstater. Konsumenterna skall också kunna få hjälp med att fylla i den särskilda europeiska reklamationsblanketten. I Sverige är Konsument Europa, som är en del av Konsumentverket, en sådan kontaktpunkt. Nätverket trädde formellt i funktion i oktober 2001. Det första året är ett försöksår, varefter verksamheten kommer att utvärderas. Europaparlamentet har i ett initiativbetänkande (A5-0134/2001) yttrat att organisationerna som ingår i nätverket bör ha tillgång till jurister, att konsumenterna bör kunna använda sitt eget språk samt att en bred informationskampanj bör genomföras inom EU för att sprida kunskap om nätverket hos allmänheten.

I februari 2001 lanserade kommissionen också ett nätverk för gränsöverskridande tvistlösning utanför domstol när det gäller finansiella tjänster, FIN-net. Nätverket syftar till att garantera informationsutbyte så att klagomålen kan handläggas så snabbt, effektivt och professionellt som möjligt. Verksamheten är reglerad genom ett samförståndsavtal mellan de olika tvistlösningsorgan som ingår i nätverket. Till skillnad från vad som gäller för EEJ-net finns inte några kontaktpunkter ("clearing-houses"), utan meningen är att respektive tvistlösningsorgan skall hänvisa konsumenten direkt till rätt tvistlösningsorgan i den andra medlemsstaten. Konsument Europa ingår även i FIN-net.

Kommissionen har också under 2001 presenterat en rekommendation som innebär att kretsen av organ för tvistlösning utanför domstol som kan ingå i EEJ-net skall utvidgas till att även avse organ som försöker lösa tvister genom medling i någon form (2001/310/EG).

Under det svenska ordförandeskapet fattade rådet 2001 ett beslut om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område (2001/470/EG). Nätverkets uppgifter är att underlätta det rättsliga samarbetet på privaträttens område mellan medlemsstaternas myndigheter och att stegvis inrätta ett informationssystem för allmänheten. Informationssystemet skall dels utgöras av information på en gemensam webbsida, dels av faktablad i olika ämnen. Det privaträttsliga nätverket skall inte ersätta eller konkurrera med befintliga samarbetsmekanismer som EEJ-net och FIN-net.

Tvistlösning på Internet har uppmärksammats på senare tid. Inför Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001 aviserade kommissionen sin avsikt att lägga fram ett meddelande om främjandet av tvistlösning på Internet. Sverige anser att det är viktigt för både konsumenter och företag att en effektiv ordning för sådan tvistlösning kommer till stånd.

När det gäller konsumenternas möjligheter till tvistlösning utanför domstol har utvecklingen inom EU varit positiv. De system som inrättats för att hjälpa konsumenterna att lösa tvister över gränserna utanför domstol verkar ha goda förutsättningar att fungera på ett bra sätt. Det gäller nu att bevaka att konsumenterna genom dessa system verkligen i praktiken tillförsäkras tvistlösning inom EU på ett enkelt, snabbt och billigt sätt. Härvid bör Europaparlamentets synpunkter beaktas. Sverige bör också verka för att kommissionens rekommendation om de principer som bör gälla för tvistlösningsinstanserna följs i övriga medlemsstater.

Mål och inriktning: Sverige skall fortsatt verka för att EU anlägger ett konkret miljöperspektiv på konsumentfrågorna och för att det för konsumentsektorn utarbetas en strategi för ekologiskt hållbar utveckling. En sådan strategi bör uppmärksamma förbättrad miljöinformation, varuprovning och kunskapsuppbyggnad avseende sambanden mellan hushållens agerande och påverkan på hälsa och miljö.

Det är en viktig uppgift för konsumentpolitiken att medverka till att hushållen utvecklar konsumtionsmönster som belastar miljön så lite som möjligt. Detta bidrar också till att stödja utvecklingen av en ekologiskt hållbar produktion, eftersom denna delvis styrs av konsumenternas påverkan.

En konkret åtgärd som vidtagits på EU-nivå är inrättandet av EG:s miljömärke genom en förordning från 1992. Symbolen för miljömärkningen är en stiliserad blomma. År 2000 antogs rådets och Europaparlamentets förordning (EEG) nr 1980/2000 om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke. Den nya förordningen innebär bl.a. att en ny miljömärkningsnämnd, European Eco-label Board, EUEB, inrättats och en treårig arbetsplan lagts fast. Vidare föreskriver den nya förordningen att kommissionen och medlemsstaterna skall agera på ett sådant sätt att nödvändig samordning säkerställs mellan det europeiska systemet och medlemsstaternas nationella program.

Inom EU finns sedan lång tid tillbaka också ett direktiv om energimärkning som syftar till att vägleda konsumenterna när de skall välja hushållsapparater (92/75/EEG). Ett annat gemenskapsinitiativ som skall underlätta för konsumenterna att göra miljömedvetna val är ett direktiv från 1999 om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar (1999/94/EG). Genom direktivet ställs krav på information om bränsleförbrukning och koldioxid för nya bilar som utbjuds till försäljning eller uthyrning.

Frågor som rör konsumenterna och miljön återfinns också i olika övergripande initiativ på miljöområdet, bl.a. i kommissionens förslag till en s.k. integrerad produktpolicy (IPP), som syftar till att minska negativ påverkan på miljö och hälsa från produkter och tjänster (skr. 1999/2000:114). Förslaget till ny kemikaliepolitik är ett annat sådant initiativ. Vidare planeras en temainriktad strategi om resurshushållning inom EU:s sjätte miljöhandlingsprogram. Syftet med dessa initiativ är bl.a. att minska innehållet av farliga ämnen i produkter och att minska resursslöseriet. Ett sätt att uppnå detta är att underlätta för konsumenterna att välja varor och tjänster som är resurssnåla vid användning, som ger upphov till mindre avfall och som är mindre farliga. Förslaget beträffande kemikaliepolitiken handlar bl.a. om att produktinformation skall införas för alla produkter under de närmaste åren.

Sverige har länge agerat pådrivande i frågor som rör hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Vi har bl.a. haft en aktiv roll i ovannämnda arbete rörande miljömärkning och miljöinformation i

samband med marknadsföring av nya personbilar. Sverige har vidare påverkat övergripande policydokument om konsumentpolitik till att omfatta ambitioner på miljöområdet.

Sverige har tagit initiativ till ett arbete på bred front med att integrera miljöhänsyn och hållbar utveckling i andra politikområden inom EU, den s.k. Cardiffprocessen. I slutsatserna från Göteborg uppmanas rådet att färdigställa och ytterligare utveckla sektorsstrategierna för integrering av miljöhänsyn i alla gemenskapens relevanta politikområden. Det anges att relevanta mål enligt det kommande sjätte miljöhandlingsprogrammet och strategin för hållbar utveckling bör beaktas i detta sammanhang.

Det är angeläget att ett arbete initieras på konsumentområdet i enlighet med denna uppmaning. Som framgått har det vidtagits ett antal åtgärder på EU-nivå när det gäller att underlätta för konsumenterna att ta hänsyn till miljön. Dessa åtgärder har initierats av kommissionens direktorat för miljö- respektive energifrågor. I kommissionens konsumentpolitiska handlingsplan för 1999–2001 hade miljöfrågorna inte någon framträdande plats, även om kommissionens generaldirektorat för hälsa och konsumentskydd våren 1999 inledde ett arbete rörande påståenden i marknadsföring om goda miljöegenskaper ("green claims"). Något färdigt förslag har ännu inte presenterats.

En miljöstrategi för konsumentsektorn bör omfatta åtgärder för att uppnå förbättrad miljöinformation om produkter och deras användning. Information som kan underlätta för konsumenterna att göra goda produktval är ett viktigt styrmedel för att utveckla mindre miljöbelastande produkter med minskat innehåll av farliga ämnen.

I en miljöstrategi för konsumentsektorn bör vikten av jämförande varuprovning – som också beaktar funktionsaspekter – uppmärksammas. Åtgärder för att stävja användningen av felaktiga miljöargument i marknadsföringen hör också till en miljöstrategi.

En sådan miljöstrategi på EU-nivå bör även omfatta ett samarbete för att få ett bättre kunskapsunderlag om sambanden mellan hushållens agerande och påverkan på miljön och en tydlig återkoppling till hushållen om deras samlade miljöpåverkan. Ett erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna och deras myndigheter om dessa frågor behövs till stöd för agerande på gemenskapsnivå, nationellt och i det lokala arbetet. Frivilligorganisationernas arbete är viktigt i sammanhanget. För att beteendemönster etc. skall kunna ändras är konsumentutbildning i miljöfrågor av stor betydelse (se 4.5).

När det gäller miljökonsekvenserna av de här nämnda åtgärderna bör dessa framför allt kunna bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen "begränsad klimatpåverkan", "frisk luft", "giftfri miljö" och "god bebyggd miljö" (prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier).

Frågor av relevans för hållbar utveckling i övrigt, dvs. som rör de sociala och ekonomiska dimensionerna, berörs i andra avsnitt.

En utgångspunkt för arbetet skall vara att det drivs på ett sådant sätt att det inte föranleder utgiftsökningar vare sig på den svenska statsbudgeten eller på EU-budgeten.

Att bestämma mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU är ägnat att leda till ett mer fokuserat arbete och ett bättre resultat. Arbetet torde därmed bli mer kostnadseffektivt. En framsynt konsumentpolitik inom gemenskapen är vidare ägnad att ge ekonomiska fördelar, inte bara för konsumenter och näringsidkare, utan också för samhället som helhet.

Remissinstanser som inbjudits att lämna synpunkter

Marknadsdomstolen, Allmänna Reklamationsnämnden, Konsumentverket, Ungdomsstyrelsen, Kommerskollegium, SIS – Swedish Standards Institute, SWEDAC – Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Finansinspektionen, Statens Livsmedelsverk, Konkurrensverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Finansbolagens Förening, Fondbolagens förening, Företagarnas Riksorganisation, Handikappförbundets samarbetsorgan, Konsumenternas bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsument Europa, Konsumentvägledarnas förening, Kooperativa Förbundet, LSU – Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Miljöförbundet Jordens Vänner, Naturskyddsföreningen, Näringslivets delegation för marknadsrätt NDM, SIS Miljömärkning, Stockholms Universitet, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Svenska fondhandlareföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Konsumentråd, Verdandi och Vetenskapsrådet.

Remissinstanser som deltog i remissmötet den 11 februari 2002

Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Kommerskollegium, SWEDAC – Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Finansinspektionen, Statens Livsmedelsverk, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Finansbolagens Förening, Företagarnas riksorganisation, Kooperativa Förbundet, Näringslivets delegation för marknadsrätt NDM, Svenska Bankföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv och Sveriges Konsumentråd.

Remissinstanser som lämnat skriftliga synpunkter

Allmänna Reklamationsnämnden, Ungdomsstyrelsen, SIS – Swedish Standards Institute, SWEDAC – Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Konkurrensverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentvägledarnas förening, Näringslivets delegation för marknadsrätt NDM, Sveriges Konsumenter i Samverkan och Sveriges Konsumentråd.

Översiktlig sammanfattning av remissynpunkterna

Skr. 2001/02:148
Bilaga 2

Sveriges Konsumentråd anser att det måste säkerställas även i Sverige att konsumentfrågor inkluderas i alla politikområden. *KF* menar att forskningsfrågor måste lyftas fram tydligt. *Sveriges Försäkringsförbund* betonar vikten av att EG-direktiven samordnas. Generella direktiv som täcker alla tekniker är enligt förbundet att föredra. *NDM* uttrycker liknande synpunkter. *Konkurrensverket* framhåller att det för en fungerande konkurrens är nödvändigt att konsumenterna är väl informerade och gör rationella val och vill att detta skall framgå ännu tydligare. *Konsumentverket* uttrycker en farhåga när det gäller att använda förordningar på konsumentområdet och tycker att detta skall komma till uttryck någonstans i skrivelsen. *Konsumentvägledarnas förening* uttrycker att promemorian visar en tydlig respekt för konsumenten.

Svenska Bankföreningen anser när det gäller frågan om harmonisering av konsumentskyddet att promemorian innehåller en bra ansats, men önskar att det inte skall finnas några undantag inskrivna i programförklaringen när det gäller att eftersträva fullharmoniserade regler, även om förståelse finns för att särlösningar kan behövas. *Konsumentverket* påpekar att det ibland kan vara lättare att komma överens om minimiregler, även om ansatsen i promemorian bejakas. *NDM* stödjer tankegångarna i promemorian och betonar att målet är en fungerande marknad. *Finansbolagens Förening* och *SWEDAC* uttrycker stöd för maximiharmonisering. *Sveriges Konsumentråd* instämmer i att full harmonisering är eftersträvänsvärt men menar att förutsättningen är att det handlar om en hög skyddsnivå.

Under avsnittet konsumentinflytande framhåller *NDM* och *Svenska Bankföreningen* vikten av att även näringslivet konsulteras. *Sveriges Konsumentråd* och *Konsumentverket* instämmer i promemorians beskrivning av de problem konsumentorganisationerna ställs inför när de skall söka projektmedel från kommissionen. *Sveriges Konsumentråd* poängterar vikten av en stabil ekonomisk bas. *Sveriges Konsument i Samverkan* önskar att flera positiva exempel på konsumentorganisationernas arbete inom EU tas med i skrivelsen.

Med anledning av avsnittet om produktsäkerhet och standardisering betonas vikten av tillräcklig kompetens i standardiseringsarbetet (*NDM* och *Sveriges Konsumentråd*). *Sveriges Konsumentråd* anser att beskrivningen av ANEC:s arbete skall utvecklas. *SIS* framhåller vikten av att de europeiska myndigheternas marknadskontroll fungerar bättre än nu. *Sveriges Konsumentråd* tycker att avsnittet om livsmedel är bra, men anser att problemen med den gemensamma jordbrukspolitiken skall framhållas ännu tydligare. *Sveriges Konsument i Samverkan* efterlyser en särskild standardiseringskommitté för livsmedelsfrågor i EU.

Konsumentverket och *Sveriges Konsumentråd* tycker att det är bra att promemorian uttrycker att kontrollmöjligheterna bör finnas där företagen

väljer att operera och anser att det finns anledning att hissa varningsflagg för hur sändarlandsprincipen i e-handelsdirektivet kommer att fungera på konsumentområdet. *Finansbolagens Förening* påpekar att det på grund av affärskultur och olika regler kommer dröja innan kreditinstitut kan lämna krediter till konsumenter över gränserna. *Svenska Bankföreningen* menar att den undersökning promemorian refererar till angående gränsöverskridande betalningar blivit missvisade för svenskt vidkommande. *NDM* och *Sveriges Försäkringsförbund* betonar vikten av tillgång till tvistlösning utanför domstol. Försäkringsförbundet menar att det om grupptalan blir möjlig i Sverige är nödvändigt att ett sådant system också inrättas inom EU. *Konsumentverket* önskar en uttalad ambition beträffande elektronisk tvistlösning. *Kemikalieinspektionen* påpekar att privatpersoner genom elektronisk handel kan köpa produkter direkt från andra EU-länder och länder utanför EU, vilket innebär att det då inte finns någon importör som kan ansvara för att produkterna uppfyller reglerna om kemikaliesäkerhet.

Skr. 2001/02:148
Bilaga 2

KF, *Sveriges Konsumentråd* och *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att de etiska frågorna skall lyftas fram mer. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* understryker betydelsen av frivilligt lokalt arbete bl.a. i Agenda 21.

Svenska Bankföreningen och *Sveriges Konsumenter i Samverkan* betonar att en god konsumentpolitik ger samhällsekonomiska vinster.

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1980/2000 av den 17 juli 2000 om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke

Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet

Direktiv

Rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam

Rådets direktiv 85/374/EEG av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister

Rådets direktiv 85/577/EEG av den 20 december 1985 för att skydda konsumenten i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler

Rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter

Rådets direktiv 92/75/EEG av den 22 september 1992 om märkning och standardiserad konsumentinformation som anger hushållsapparaters förbrukning av energi och andra resurser

Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/5/EG av den 27 januari 1997 om gränsöverskridande betalningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal Skr. 2001/02:148

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG om vilseledande reklam så att detta omfattar jämförande reklam

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet

Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/30 av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG av den 16 februari 1998 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsument

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbuds föreläggande för att skydda konsumenternas intressen

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG av den 25 maj 1999 om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/94/EG av den 13 december 1999 om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG av den 16 maj 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om ansvarsförsäkring för motorfordon samt om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (fjärde direktivet om motorfordonsförsäkring)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel")

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet

Beslut

Skr. 2001/02:148

Europaparlamentets och rådets beslut nr 283/1999/EG av den 25 januari 1999 om inrättande av en allmän ram för gemenskapens verksamheter till förmån för konsumenterna

Rådets beslut nr 470/2001/EG av den 28 maj 2001 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:148 Mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU.