

## Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 7 januari 1999 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardags-situation. Genom tilläggsdirektiv den 7 oktober 1999 fick kommittén i uppdrag att analysera och lämna förslag angående konsumentinfor-mation om dagligvaror.

Kommittén har antagit namnet Konsumentpolitiska kommittén 2000.

I kommitténs arbete har följande ledamöter, sakkunniga, experter och sekreterare deltagit.

*Ledamöter* (förordnade fr.o.m. den 10 februari 1999):

riksdagsledamoten Anita Johansson (ordförande) (s), riksdagsledamöterna Berit Adolfsson (m) och Birgitta Ahlqvist (s), marknadschefen Thord Andersson (kd), f.d. riksdagsledamöterna Lennart Brunander (c) och Camilla Dahlin-Andersson (fp), riksdagsledamöterna Nils-Göran Holmqvist (s), Tanja Linderborg (v) och Karin Olsson (s) samt stude-randen Paulo Silva (mp).

*Sakkunniga* (förordnade fr.o.m. den 1 mars 1999 om inte annat anges):

numera kanslirådet Carina Crantz, generaldirektören Axel Edling, avdelningschefen Kerstin af Jochnick, hovrättsassessorn Magnus Medin (t.o.m. den 7 november 1999), departementsrådet Carina Törnblom (t.o.m. den 31 oktober 1999), hovrättsassessorn Anne Mellqvist (fr.o.m. den 8 november 1999) samt departementsrådet Britta Ahnmé Kågerman (fr.o.m. den 1 januari 2000).

*Experter* (förordnade fr.o.m. den 1 mars 1999 om inte annat anges):

numera departementsrådet Britta Ahnmé Kågerman (t.o.m. den 31 december 1999), departementssekreteraren Johan Alling (fr.o.m. den 19 augusti 1999), departementssekreteraren Charlotta Andersson, vice verkställande direktören Anders Beskow, avdelningsdirektören Åke Bylund, advokaten Tom Ekelund, generalsekreteraren Maicen Ekman (t.o.m. den 16 januari 2000), jur. kand. Lena Falk (t.o.m. den 5 septem-

ber 1999), enhetschefen Birgitta Fredander (fr.o.m. den 1 juni 1999), verkställande direktören Peter Friberg, departementssekreteraren Göran Grén, chefsjuristen Hélène Hellners, bitr. avdelningschefen Bo Hesselgren, produktsäkerhetsdirektören Stig Håkansson, generalsekreteraren Bengt Ingerstam, departementssekreteraren Pernilla Larsson (fr.o.m. den 1 september 1999), departementssekreteraren Catrin Lidbom (fr.o.m. den 1 januari 2000), konsumentsekreteraren Eva Lundmark, hovrättsassessorn Magnus Medin (fr.o.m. den 8 november 1999), departementssekreteraren Charlotte Nilenheim, departementssekreteraren Sophie Nordström (t.o.m. den 31 augusti 1999), avdelningschefen Hans Näslund, verkställande direktören Gunnar Olsson (t.o.m. den 31 december 1999), bankjuristen Lars Rutberg, enhetschefen Ann-Mari Rydell, departementssekreteraren Herbert Silbermann (t.o.m. den 31 augusti 1999), direktören Walter Sköldefors, direktören Anders Stenlund, departementssekreteraren Karin Stillerud, generalsekreteraren Marie Sälmark (fr.o.m. den 17 januari 2000), professor Sven Thiberg, departementssekreteraren Ylva Wallén, konsumentsekreteraren Ulla Öhrn samt jur. kand. Catarina Öström (fr.o.m. den 6 september 1999).

*Sekreterare:* jur. kand. Kari Björkqvist (fr.o.m. den 1 april 1999), rådmannen Gunnar Lavett (huvudsekreterare, fr.o.m. den 22 mars 1999), avdelningsdirektören Eva Lindström (fr.o.m. den 1 mars 1999), hovrättsassessorerna Ulf Ljungdahl och Johan Sjöo (fr.o.m. den 16 oktober 1999). Gunnar Lavett entledigades den 12 januari 2000 och ersattes av tidigare experten i utredningen Gunnar Olsson (fr.o.m. den 1 januari 2000).

Kommittén har tidigare avgett delrapporten Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv och delbetänkandet Nordisk miljömärkning - det statliga engagemanget (SOU 1999:145).

Härmed överlämnas kommitténs slutbetänkande *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Kommitténs arbete är härmed slutfört.

Stockholm i april 2000

Anita Johansson

Berit Adolfsson

Thord Andersson

Camilla Dahlin-Andersson

Tanja Linderborg

Paulo Silva

Birgitta Ahlqvist

Lennart Brunander

Nils-Göran Holmqvist

Karin Olsson

*/Gunnar Olsson*

*Kari Björkqvist*

*Eva Lindström*

*Ulf Ljungdahl*

*Johan Sjöo*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>25</b>
1 Förslag till lag om konsumentverksamhet i kommunerna .....	25
2 Förslag till lag om ändring i prisinformationslagen (1991:601) .....	26
3 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830) .....	27
<b>1 Inledning .....</b>	<b>35</b>
1.1 Allmänna utgångspunkter .....	35
1.2 Det svenska konsumentpolitiska engagemanget .....	38
1.3 Vårt uppdrag .....	39
1.4 Vårt arbetssätt .....	40
<b>2 Konsumentpolitikens mål .....</b>	<b>41</b>
2.1 Vårt uppdrag .....	41
2.2 De nu gällande konsumentpolitiska målen .....	42
2.2.1 Konsumentpolitikens syfte och övergripande mål .....	42
2.2.2 Konsumentpolitikens inriktning .....	46
2.3 Konsumentpolitikens aktörer .....	48
2.3.1 Konsumentverket .....	48
2.3.2 Allmänna reklamationsnämnden .....	48
2.3.3 Marknadsdomstolen .....	49
2.3.4 Fastighetsmäklarnämnden .....	49
2.3.5 Den kommunala konsumentverksamheten .....	49
2.3.6 Frivilliga konsumentorganisationer .....	50
2.3.7 Näringslivet .....	50
2.4 Regeringens prioriteringar för konsumentpolitiken 1994/95 – 1999 .....	51

2.5	Regeringens handlingsplan för miljön.....	55
2.6	Grön databas och provning av varors miljövänlighet.....	59
2.7	<i>Överväganden och förslag</i> .....	59
2.7.1	Konsumentpolitik.....	59
2.7.2	Gällande konsumentpolitiska mål.....	61
2.7.3	Ett nytt konsumentpolitiskt mål.....	62
2.7.4	Prioriteringar.....	65
2.7.5	Insatser på myndighetsnivå.....	67
2.7.6	Konsumentpolitisk proposition eller skrivelse.....	68
<b>3</b>	<b>Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt .....</b>	<b>69</b>
3.1	Vårt uppdrag.....	69
3.2	Konsumentpolitiken inom EU.....	69
3.3	Övergripande mål och inriktning för det svenska EU- arbetet.....	73
3.3.1	Utvärdering av arbetet.....	74
3.4	Konsumentverkets och de frivilliga konsument- organisationernas internationella verksamhet.....	74
3.4.1	Konsumentverket.....	74
3.4.2	De frivilliga konsumentorganisationerna.....	75
3.5	Det nordiska samarbetet på det konsumentpolitiska området.....	76
3.5.1	Nordisk handlingsplan för konsumentområdet t.o.m. år 2004.....	76
3.6	<i>Överväganden och förslag</i> .....	77
3.6.1	Övergripande mål.....	77
3.6.2	Svenska profilfrågor.....	77
3.6.3	Strategiska frågor.....	80
3.6.4	Det nordiska samarbetet.....	83
<b>4</b>	<b>Kommunal konsumentverksamhet .....</b>	<b>85</b>
4.1	Inledning.....	85
4.2	Vårt uppdrag.....	85
4.3	Verksamheten i kommunerna.....	86
4.4	Det statliga stödet till kommunerna.....	93
4.5	Statsmakterna om den kommunala konsument- verksamheten.....	95
4.6	Utvärderingar av den kommunala konsument- verksamheten.....	99
4.7	En jämförelse – kommunal konsumentrådgivning i Finland.....	103

4.8	Den kommunala självstyrelsen .....	107
4.9	<i>Överväganden och förslag</i> .....	111
4.9.1	Lokal konsumentverksamhet .....	111
4.9.2	Konsumentverksamhet – en obligatorisk kommunal uppgift.....	114
4.9.3	Den kommunala konsumentverksamhetens huvuduppgifter.....	115
4.9.4	Organisation och dimensionering av konsument- verksamheten .....	117
4.9.5	Ett förstärkt statligt stöd till kommunerna .....	120
4.9.6	Finansiering .....	122
<b>5</b>	<b>Frivilliga organisationer .....</b>	<b>125</b>
5.1	Inledning .....	125
5.2	Vårt uppdrag .....	125
5.3	De frivilliga organisationerna .....	126
5.4	Organisationernas roll i konsumentpolitiken.....	128
5.5	<i>Överväganden och förslag</i> .....	132
5.5.1	Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan.....	133
5.5.2	Unga konsumenter .....	133
5.5.3	Bristande kunskaper i svenska språket .....	135
<b>6</b>	<b>Finansiella tjänster .....</b>	<b>137</b>
6.1	Inledning .....	137
6.1.1	Vårt uppdrag .....	137
6.1.2	Delrapporten Finansiella tjänster från ett konsument- perspektiv .....	138
6.1.3	Pågående lagstiftningsarbete .....	138
6.2	<i>Överväganden och förslag</i> .....	139
6.2.1	Privatekonomi – ett nytt skolämne .....	139
6.2.2	Några frågor om konsumentkrediter.....	140
6.2.3	Lån utan särskild säkerhet m.m. ....	140
6.2.4	Uttryckligt krav på kreditprovning .....	141
6.2.5	Tillsyn över kreditprovning .....	142
6.2.6	Kontantinsats .....	143
6.2.7	Kreditkostnaden i kronor .....	144
6.2.8	Långfristiga krediter .....	145
6.2.9	Betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m.....	146
6.2.10	Reglering av ansvar för finansiell rådgivning.....	150
6.2.11	Renodling av den finansiella tillsynen.....	158
6.2.12	Bättre information om finansiella tjänster .....	161

6.2.13	Etiska fonder .....	163
6.2.14	Prisinformation .....	164
6.2.15	Föreskriftsrätt för Konsumentverket om prisinformation	169
6.2.16	Information om betaltjänster.....	169
6.2.17	En byrå för rådgivning om finansiella tjänster .....	172
6.2.18	Betaltjänster via Internet.....	173
6.2.19	Kontokortsbedrägerier på Internet.....	174
6.2.20	Det nya pensionssystemet.....	175
6.2.21	En fråga om sekretess .....	177
6.2.22	Tvistlösning utanför domstol.....	180
<b>7</b>	<b>Hushållsekonomiska analyser .....</b>	<b>183</b>
7.1	Vårt uppdrag .....	183
7.2	Konsumentverkets arbete inom hushållningsmålet .....	183
7.3	”En ospännande dramatik” .....	188
7.4	<i>Överväganden och förslag</i> .....	189
<b>8</b>	<b>Budgetrådgivning och skuldsanering.....</b>	<b>191</b>
8.1	Vårt uppdrag .....	191
8.2	Skuldsaneringslagen .....	191
8.2.1	Kommunernas skyldighet .....	192
8.2.2	Uppföljning av skuldsaneringslagen.....	193
8.2.3	Projekt om telefonrådgivning i budget- och skuld- rådgivningsfrågor.....	196
8.3	<i>Överväganden och förslag</i> .....	197
8.3.1	Utvärdering av skuldsaneringslagen.....	197
8.3.2	Renodling av arbetsuppgifter.....	201
8.3.3	Det statliga stödet till kommunerna m.m.....	201
<b>9</b>	<b>Produktsäkerhet.....</b>	<b>205</b>
9.1	Inledning .....	205
9.2	Vårt uppdrag .....	205
9.3	Konsumentverkets arbete med säkerhetsfrågor .....	206
9.3.1	Allmänna överväganden .....	207
9.4	Skaderapportering .....	209
9.4.1	Bakgrund.....	209
9.5	<i>Överväganden och förslag angående skade rapportering</i> .....	222
9.5.1	Skaderegister över hem- och fritidsolyckor.....	222
9.5.2	Ett utbyggt nationellt EHLASS-register .....	224
9.5.3	Samordning med andra register .....	226
9.5.4	Finansiering .....	228

9.6	Marknadskontroll.....	230
9.6.1	Bakgrund.....	230
9.7	<i>Överväganden och förslag angående marknads kontroll.....</i>	<i>251</i>
9.7.1	Marknadskontrollens syfte.....	251
9.7.2	Utökade resurser för marknadskontroll .....	253
9.7.3	Marknadskontrollens omfattning.....	255
9.8	Standardisering .....	258
9.8.1	Bakgrund.....	258
9.9	<i>Överväganden och förslag angående standardisering...</i>	<i>266</i>
9.9.1	Statens deltagande i standardiseringen .....	266
9.9.2	Ökat konsumentinflytande i standardiseringen.....	267
9.9.3	Mandaterade standarder .....	268
9.9.4	Godkännandeprocédur för mandaterade standarder .....	269
<b>10</b>	<b>Konsumentforskning .....</b>	<b>271</b>
10.1	Vårt uppdrag .....	271
10.2	Bakgrund.....	271
10.3	Konsumentverkets och Forskningsrådsnämndens arbete.....	278
10.4	Nordiskt arbete.....	282
10.5	<i>Överväganden och förslag.....</i>	<i>283</i>
10.5.1	Konsumentforskningens omfattning.....	283
10.5.2	Konsumentvetenskap – samlingsbegrepp för konsumentforskning.....	285
<b>11</b>	<b>Konsumentfrågor i skolan .....</b>	<b>289</b>
11.1	Inledning .....	289
11.2	Vårt uppdrag .....	289
11.3	Den svenska skolan.....	290
11.4	Konsumentkunskap i skolan .....	293
11.4.1	Undersökningar om konsumentkunskap i skolan .....	295
11.4.2	Internationellt samarbete .....	299
11.4.3	Konsumentverket och konsumentundervisningen .....	302
11.4.4	Den kommunala konsumentverksamhetens stöd till skolan .....	303
11.5	<i>Överväganden och förslag.....</i>	<i>304</i>
11.5.1	Konsumentfrågornas roll i skolan.....	304
11.6	Stärkt konsumentundervisning.....	305
11.6.1	Det statliga stödet till konsumentundervisningen .....	310
11.6.2	Läraryrket .....	314



<b>12</b>	<b>Konsumentinformation om dagligvaror m.m. ....</b>	<b>317</b>
12.1	Vårt uppdrag .....	317
12.2	Märk väl! (SOU 1999:7).....	318
12.3	Riktad information om dagligvaror till grupper med särskilt behov av sådan .....	320
12.4	Information om dagligvaror vid handel via Internet.....	321
12.4.1	Inledning .....	321
12.4.2	Marknadsföringslagens informationsregel .....	321
12.4.3	En undersökning av dagligvaruhandeln på Internet.....	323
12.4.4	Resultatet av undersökningen .....	324
12.5	DVN-projektet .....	325
12.5.1	Dansk Varefakta Naevn .....	325
12.5.2	En beskrivning av IT-projektet .....	326
12.5.3	Finansiering och förvaltning av systemet .....	327
12.6	<i>Överväganden och förslag</i> .....	328
12.6.1	Riktad information om dagligvaror till grupper med särskilt behov av sådan .....	328
12.6.2	Rekommendationer om stöd till vissa konsument- grupper .....	331
12.6.3	Könsaspekter.....	332
12.6.4	Märk väl! (SOU 1999:7).....	333
12.6.5	Redovisning av ingredienser i livsmedel .....	334
12.6.6	Säkerhetsmärkning.....	335
12.6.7	Ändrad ingrediensförteckning .....	335
12.6.8	Annan information än förpackningsmärkning.....	335
12.6.9	Synskadade .....	336
12.6.10	Information om dagligvaror vid handel via Internet.....	337
12.6.11	DVN-projektet .....	338
12.6.12	Användarvänlighet och service.....	339
<b>13</b>	<b>Rådgivning inför bostadsköp .....</b>	<b>343</b>
13.1	Vårt uppdrag .....	343
13.2	Bakgrund.....	343
13.3	Två tänkbara modeller för rådgivning .....	344
13.3.1	Privatfinansierad rådgivning.....	345
13.3.2	Myndighetsfinansierad rådgivning .....	346
13.3.3	Lokal förankring .....	346
13.4	Intresse hos marknadens aktörer .....	347
13.5	Konsumenternas behov av boenderådgivning .....	347
13.6	<i>Överväganden och förslag</i> .....	348

<b>14</b>	<b>Nya marknader.....</b>	<b>351</b>
14.1	Inledning .....	351
14.2	Allmänt om de nya marknaderna.....	351
14.3	Rättigheter som medborgare och konsument.....	353
14.4	Kvalitetsstandarder .....	355
14.5	Instanser för klagomål.....	356
14.6	Rådgivning och information .....	358
14.7	Riksrevisionsverkets projekt.....	358
14.8	<i>Överväganden och förslag.....</i>	<i>359</i>
14.8.1	Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde .....	359
14.8.2	Tydligare avtalsinnehåll.....	364
14.8.3	Systematiska studier .....	366
<b>15</b>	<b>Konsumentverkets roll .....</b>	<b>367</b>
15.1	Inledning .....	367
15.2	Vårt uppdrag .....	367
15.2.1	Historik .....	368
15.2.2	Konsumentverket i dag .....	375
15.2.3	Myndighetsbeslut.....	381
15.2.4	Konsumentverkets informationsarbete .....	387
15.3	<i>Överväganden och förslag angående Konsumentverkets roll.....</i>	<i>390</i>
15.3.1	Allmänt .....	390
15.3.2	Utrednings- och analysarbete.....	391
15.3.3	Integrering av KO i Konsumentverket.....	392
15.3.4	Konsumentverkets befogenheter inom det rättsliga området .....	396
15.3.5	Förhandlingsroll för Konsumentverket.....	402
15.3.6	Begränsning av Konsumentverkets uppgifter.....	403
15.3.7	Konsumentverkets informationsarbete .....	409
15.4	Biträde åt enskilda .....	411
15.4.1	Vårt uppdrag .....	411
15.4.2	Bakgrund.....	412
15.5	<i>Överväganden angående biträde åt enskilda .....</i>	<i>414</i>
15.6	Näringsförbud på det marknadsrättsliga området.....	415
15.6.1	Vårt uppdrag .....	415
15.6.2	Bakgrund.....	416
15.7	<i>Överväganden angående näringsförbud .....</i>	<i>421</i>

<b>16</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>423</b>
16.1	Nuvarande anslag.....	423
16.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	423
16.3	Särskilt om förslaget om kommunal konsumentverksamhet.....	425
16.4	Ekonomiska konsekvenser för andra än stat och kommun .....	425
<b>17</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>427</b>
17.1	Förslaget till lag om konsumentverksamhet i kommunerna .....	427
17.2	Förslaget till lag om ändring i prisinformationslagen (1991:601).....	428
17.3	Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830).....	429
	<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>439</b>
 <b>Bilagor:</b>		
Bilaga 1:	Kommittédirektiv .....	467
Bilaga 2:	Tilläggsdirektiv .....	481
Bilaga 3:	Förteckning över kommuner som saknar konsument verksamhet .....	485
Bilaga 4:	EN OSPÄNNANDE DRAMATIK, Analys av Konsumentverkets publikationer av hushållens ekonomi...	487
Bilaga 5:	Nya marknader – Schematisk beskrivning om bl.a. regelverk och klagomöjligheter .....	537
Bilaga 6:	Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv .....	541

## Sammanfattning

### Uppdraget

Uppdraget enligt direktiven till Konsumentpolitiska kommittén 2000 innebär att se över konsumentpolitiken till följd av de stora förändringar samhället genomgått på senare år. Vi har i uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation. Arbetet skall genomföras i ett tydligt EU-perspektiv, där det nordiska samarbetet är en viktig bas. Vi skall för detta ändamål göra en utvärdering och en översyn av de konsumentpolitiska målen och vid behov föreslå hur målen kan utvecklas och förbättras mot bakgrund av de nya förutsättningar som samhället ger. Vi skall också överväga vilka medel i form av lagstiftning och ekonomiska och andra resurser som bör utnyttjas för att bäst nå dessa mål.

Genom tilläggsdirektiv har vi därtill fått i uppdrag att kartlägga rättsläget när det gäller konsumenternas möjlighet att få konsumentinformation om dagligvaror via Internet.

### Allmänna utgångspunkter

Syftet med våra förslag är att de skall leda till en ökad satsning på konsumentpolitiken. Vår strävan har också varit att försöka finna en rimlig avvägning mellan vad det offentliga bör göra på konsumentområdet och vad som med fördel kan överlåtas till frivilliga organisationer eller anordnas av näringslivet genom frivilliga insatser.

De förändringar i samhället som påverkar den framtida konsumentpolitiken är enligt vår mening främst den ökade internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet särskilt. Andra viktiga företeelser är den nya informationstekniken och de på senare år av- och omreglerade marknaderna.

Den nya informationstekniken, IT, kan komma att innebära stora förändringar för konsumenterna på flera sätt. Frågan om IT-utvecklingens betydelse för konsumenterna har diskuterats i många olika

sammanhang på senare år och mycket arbete pågår i Sverige, inom EU och globalt när det gäller konsumentskyddsaspekter i samband med IT. Det är enligt vår mening viktigt att konsumentintresset får en framträdande roll när det nya informationssamhället tar form.

## Konsumentpolitikens mål

Konsumentfrågor återfinns inom de flesta områden. Det finns emellertid enligt vår mening en risk för att konsumentaspekterna inte i tillräcklig utsträckning beaktas när åtgärder vidtas utanför det traditionella konsumentpolitiska området, vilket kan leda till att de konsumentpolitiska insatserna försvagas eller till och med motverkas. Vi föreslår:

- I instruktionerna för myndigheter som har till uppgift att verka för konsumentintresset bör finnas en hänvisning till de konsumentpolitiska målen.
- Ett Konsumentdepartement inrättas. I ansvarsområdet bör ingå, förutom de frågor som i dag hör till konsumentområdet, även sådana livsmedelsfrågor som har en direkt betydelse för den enskilde konsumenten.

De nu gällande konsumentpolitiska målen är relevanta och fungerar i huvudsak väl. Vi föreslår:

- Det bör uttryckligen anges att de konsumentpolitiska målen skall beaktas på alla områden och gälla för såväl det nationella som det svenska konsumentpolitiska arbetet i internationella sammanhang.
- De nu gällande konsumentpolitiska målen utökas med ett nytt mål som tar sikte på att tillgodose konsumenternas behov av bra utbildning, information och vägledning.

Enligt vår mening bör dagens metod med långsiktiga prioriteringar, som t.ex. baskonsumtion, frångås till förmån för ett mera flexibelt synsätt. Prioriteringen av konsumentpolitiska insatser, såväl på kort som lång sikt, bör i större utsträckning ske på myndighetsnivå med utgångspunkt från de övergripande målen. Vi föreslår:

- Konsumentverket skall ta egna initiativ och ha en beredskap för att snabbt kunna agera på aktuella företeelser samt ha ett övergripande ansvar för konsumentfrågor och en samordnande och pådrivande roll inom hela det konsumentpolitiska området.
- Konsumentverket skall årligen ge regeringen en redovisning av relevanta myndigheters konsumentpolitiska insatser.

De rapporter som Konsumentverket föreslås lämna till regeringen bör kunna tjäna som underlag för bedömning av konsumentpolitikens utveckling. Vi föreslår:

- Regeringen bör lägga fram en konsumentpolitisk proposition eller skrivelse till riksdagen vart fjärde år, där de ovan nämnda redovisningarna bör kunna tjäna som underlag.

## Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt

De nationella svenska konsumentpolitiska målen har visat sig fungera väl som utgångspunkt för såväl arbetet inom gemenskapen som annat internationellt arbete. Den generella utgångspunkten för de svenska insatserna skall därför vara de mål som gäller för den nationella svenska konsumentpolitiken. Vi föreslår bland annat:

- Sverige bör arbeta för en fungerande gemensam europeisk marknad som har konsumenternas förtroende.
- Sverige bör inom EU verka för att konsumenterna blir medvetna om sambandet mellan konsumtionsmönster och miljön och att de, bl.a. genom tydligare information, ges reell möjlighet att genom sin konsumtion främja en långsiktigt hållbar utveckling.
- Ett europeiskt institut/centrum för konsumentforskning bör upprättas och stödjäs av EU.

Konsumentverket bedriver ett omfattande internationellt arbete där EU-frågorna utgör tyngdpunkten. De frivilliga organisationernas arbete utgör ett viktigt och nödvändigt komplement till de statliga insatserna. Vi föreslår:

- Konsumentverket och de frivilliga organisationerna bör få ökade resurser för sitt arbete med konsumentfrågor inom ramen för det europeiska och övriga internationella arbetet.
- Konsumentverket bör regelmässigt, tillsammans med ansvarigt departement, delta då frågor med anknytning till Sveriges ansvarsområde diskuteras i råds- och kommissionsarbetsgrupper inom EU.

## Kommunal konsumentverksamhet

Konsumentverksamhet bedrivs idag i 240 av landets kommuner och saknas därmed i 49 av kommunerna. Det innebär att närmare en miljon konsumenter saknar kommunal konsumentverksamhet. Verksamheten i de kommuner som har konsumentvägledning är dessutom mycket varierande och bedrivs i vissa kommuner på en nivå som inte är tillfredsställande. Vi föreslår:

- Kommunal konsumentverksamhet görs till en obligatorisk uppgift. Kommunerna får organisera verksamheten på det sätt de finner lämpligt. Det är dock viktigt att den utformas på ett sätt som ger konsumenterna god tillgång till verksamheten.
- Konsumentverkets materialservice, kursutbud och övriga stöd till den kommunala konsumentverksamheten bör utökas och förstärkas. Kurser och material skall tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.
- Staten bidrar med finansieringen av kommunernas konsumentverksamhet med 50 procent av kostnaden för löner, andra personalkostnader och driftskostnader.

## Frivilliga organisationer

Drygt 50 organisationer i Sverige uppger att de är engagerade i konsumentfrågor. Bland organisationer med konsumentfrågor som huvudprogram kan främst nämnas de två paraplyorganisationerna Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan. Dessa två erhåller särskilda statliga bidrag för sin verksamhet. Den nationella och internationella konsumentrepresentationen måste förstärkas kraftigt om det skall vara möjligt att med trovärdighet och framgång hävda konsumentintresset på de nya och större marknader som växer fram. Vi föreslår:

- Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan bör få väsentligt ökade resurser för att fullgöra sina ökande åtaganden nationellt och internationellt.
- För att nå ut till unga konsumenter bör en riktad satsning med projektstöd göras för att stärka ungdomar i deras roll som konsumenter.
- För att stärka ställningen hos dem som har bristande kunskaper i svenska språket bör resurser avsättas för ett femårigt projekt med ekonomiskt stöd till lokala organisationer som vill öka konsumentkunskaperna och förbättra medlemmarnas och andra konsumenters möjligheter att hävda sin rätt som konsumenter.

## Finansiella tjänster

Vi överlämnade i september 1999 till regeringen delrapporten *Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv*, vilken har utgjort ett discussionsunderlag för vårt fortsatta arbete. Konsumentskyddet behöver förstärkas på ett antal områden. Vi föreslår i huvudsak:

- Utökad undervisning i privatekonomiska frågor i skolan.
- Konsumentverket ges i uppdrag att närmare analysera orsakerna till s.k. skuldfällor (t.ex. varför konsumenterna tar lån med mycket höga räntor) och att föreslå lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet.
- Bestämmelser bör införas i konsumentkreditlagen med bl.a. ett uttryckligt krav på kreditprövning, krav på att kostnaden för en kredit skall anges i kronor i bl.a. marknadsföringen och delvis nya förutsättningar för betalningsansvar vid förlust av kontokort och PIN-kod.
- Konsumentskyddet beträffande de finansiella institutens ansvar vid rådgivning förstärks genom lagstiftning.
- Konsumentverket ges i uppdrag att i samråd med Finansinspektionen verka för en kvalitetshöjning av informationen om finansiella tjänster.
- Prisinformationslagen görs tillämplig på samtliga finansiella tjänster.
- Informationsskyldigheten vid betaltjänster utökas genom lagstiftning.
- Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten ges i uppdrag att genom en dialog med parterna på avtalspensionsområdet uppnå en samordning av information om den allmänna pensionen och avtalspensionen samt att undersöka möjligheterna och formerna för en gemensam central och lokal rådgivning till allmänheten om pensionsfrågor.

## Hushållsekonomiska analyser

Konsumentverkets arbete inom det hushållsekonomiska området startade i mitten av 1970-talet med beräkningar av skäliga levnadskostnader för några vanliga budgetposter. Beräkningarna uppdateras varje år. Analyserna har varit och är av stort värde, men det finns enligt vår mening utrymme för förbättringar och utveckling. Vi föreslår:



- Materialet bakom analyserna bör kompletteras och bearbetningen av de insamlade uppgifterna justeras och fördjupas.

## Budgetrådgivning och skuldsanering

Vid sidan av den ovan beskrivna konsumentvägledningen tillhandahåller kommunerna budget- och skuldrådgivning. Verksamheten, som redan idag är obligatorisk enligt lag, är mycket varierande i omfattning och kvalitet. Väntetiderna är på vissa håll oacceptabelt långa. Vi föreslår:

- Det bör ske en renodling mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna vad gäller arbetsuppgifter.
- Konsumentverket bör i ökad utsträckning följa och utvärdera kommunernas verksamhet vad gäller budget- och skuldrådgivning.
- Forskningsprojekt bör initieras av Konsumentverket och Forskningsrådet för att bl.a. analysera orsakerna till överskuld-sättning samt effekterna av skuldrådgivning och skuldsanering.

## Produktsäkerhet

Att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet är ett av de övergripande målen för den svenska konsumentpolitiken. Det är också ett prioriterat område inom EU. Många myndigheter arbetar med konsument-säkerhet. Det ger utrymme för stora satsningar, men ställer också krav på samordning. Det är angeläget att resursfördelningen mellan olika myndigheter sker på ett sådant sätt att var och en av dessa har en faktisk möjlighet att bedriva verksamheten på det sätt som regeringen avsett. Vi föreslår:

- Konsumentverket bör ges utökade resurser för att kunna bedriva en marknads kontroll som tillgodoser konsumenternas rätt till säkra produkter och uppfyller de åtaganden som Sverige har när det gäller den inre marknadens funktion.
- Vad gäller standardiseringsarbetet bör staten verka för att rutiner och procedurer, t.ex. röstningsregler, tillämpas som ger konsumentintresset ett väsentligt inflytande.
- En långsiktig finansiering bör säkerställas för ett skaderegister över hem- och fritidsolyckor med grund i det nuvarande EHLASS-registret.

## Konsumentforskning

Konsumentforskningen har en viktig funktion att fylla i fråga om kunskap om konsumenters behov, problem och beteenden. Den nuvarande forskningen överensstämmer enligt vår mening inte med samhällets behov vad gäller bredd och omfattning. Vi föreslår:

- Konsumentvetenskap som samlingsbegrepp för konsumentforskning bör etableras som vetenskaplig disciplin vid universitet och högskola. Forskarutbildning och karriärmöjligheter på olika nivåer bör ordnas för att forskare skall uppmuntras att söka sig till den konsumentvetenskapliga forskningen.
- Ett nationellt Centrum för konsumentvetenskap på universitet/högskolenivå bör inrättas för att höja statusen på området och ge det en egen identitet i forskarvärlden.
- En uppbyggnad av varaktiga forskarnätverk bör stimuleras.
- Forskningsfinansieringen bör ske via ett forskningsråd. En omfördelning av forskningsresurser från andra forskningsområden bör ske till förmån för konsumentforskningen.

## Konsumentfrågor i skolan

För att kunna bli en kunnig, medveten och stark konsument krävs det att grundläggande kunskaper i konsumentfrågor förmedlas redan under skollåren. Det har framgått att konsumentfrågorna har en otydlig roll i skolan och att ämnets gränsöverskridande karaktär ofta medför att området inte prioriteras i undervisningen. Vi föreslår:

- Kursplanen för ämnet hemkunskap i grundskolan bör kompletteras med uppgifter och mål med inriktning på konsumentfrågor. Antalet garanterade undervisningstimmar bör utökas. Namnet bör ändras till hem- och konsumentkunskap.
- I gymnasieskolan bör konsumentkunskap införas som ett nytt obligatoriskt skolämne. Ett viktigt inslag i ämnet bör vara undervisning i privatekonomi.
- Både i grundskolan och i gymnasieskolan bör de konsumentrelaterade frågor som har anknytning till andra ämnen behandlas inom ramen för dessa ämnen och utgöra ett komplement till det särskilda konsumentämnet.

Förslagen medför att statens krav på konsumentundervisningen i skolan blir mer uttalade. Samtidigt bör statens stöd till konsumentundervisningen utvecklas och förstärkas. Vi föreslår:

- Skolverket och Konsumentverket bör gemensamt svara för att stödet till konsumentundervisningen i skolan utökas. Konsumentverket bör utveckla utbudet av läromedel och annat undervisningsmaterial för konsumentkunskapen. Skolverket bör genomföra ett granskningsprojekt av konsumentundervisningen i grund- och gymnasieskolan.

En grundläggande förutsättning för en god konsumentundervisning i skolan är att lärarna har en hög kompetens i sakfrågorna. Vi föreslår:

- Konsumentkunskap bör vara ett kunskapsområde i lärarutbildningen.

## Konsumentinformation om dagligvaror

Det finns konsumentgrupper som är i behov av riktad information, t.ex. synskadade samt allergiker och personer med överkänslighet. Detta behov bör i stor utsträckning kunna tillfredsställas genom utvecklingen av konsumentinformation i databaser och på Internet. Det krävs dock ytterligare insatser. Vi föreslår:

- Konsumentverket ges i uppdrag att ta fram rekommendationer dels om information om dagligvaror till grupper i behov av särskilt stöd, dels om hur tillgången till tydlig varuinformation kan förbättras i dagligvarubutikerna.

Vad gäller frågan om märkning av dagligvaror generellt har en särskild utredare nyligen kartlagt det gällande regelverket. Vi ställer oss bakom flera av utredarens förslag som syftar till att stödja vissa grupper t.ex. synskadade.

Genom de nya Internetbutikerna har skapats ett nytt sätt för konsumenten att köpa varor och tjänster. Det är emellertid viktigt att konsumenterna även på Internet får tillgång till information om produkterna. Vi föreslår:

- Konsumentverket ges rätt att meddela närmare föreskrifter om hur och var prisinformation skall lämnas vid handel på Internet.
- Konsumentverket ges i uppdrag att inleda en dialog med företrädare för näringslivet i syfte att undersöka intresset för och behovet av ett IT-baserat varudeklarationssystem i Sverige efter en dansk förebild.

## Rådgivning inför bostadsköp

Vi anser att det finns behov av en saklig och objektiv konsumentrådgivning på bostadsköpsområdet. Anskaffandet av en bostad och boendet i sig innebär stora utgifter för konsumenterna. Det är viktigt att konsumenterna kan fatta beslut i sådana frågor på en objektiv och saklig grund. Vi föreslår:

- Ett organ för konsumentrådgivning i samband med bostadsköp inrättas. Rådgivningen bör organiseras och finansieras med Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå som förebilder.

## Nya marknader

Under senare år har fler och fler tjänster som tidigare tillhandahållits i offentlig regi av- och omreglerats. Verksamheterna har alltmer kommit att utföras antingen av privata företag eller av statliga eller kommunala bolag på kommersiell basis. Förändringsprocessen har i många fall varit positiv, men den har också skapat problem för konsumenterna. Vi föreslår:

- Konsumenttjänstlagen ses över i syfte att bredda lagens tillämpningsområde.
- Genom införande av kvalitetsstandarder tydliggörs vilka krav konsumenterna kan ställa på den som tillhandahåller en tjänst. Sådana dokument kan vidare komma att underlätta och minska behovet av tvistlösning.
- Utveckling av branschfinansierade organ för rådgivning och hantering av klagomål från konsumenter.
- Konsumentverket ges i uppdrag att tillsammans med Konkursverket genomföra systematiska studier av de av- och omreglerade marknaderna från ett konsumentperspektiv.

## Konsumentverkets roll

Konsumentverket är den centrala myndigheten på konsumentområdet. Verkets insatser är avgörande för möjligheten att uppnå de konsumentpolitiska mål som statsmakterna ställer upp. Stora och ökade krav ställs på Konsumentverket, vilket bl.a. förutsätter ett effektivt, slagkraftigt och mycket flexibelt arbetssätt. Det finns behov av att utveckla utredningsarbetet, ytterligare samordna den utredande och lagtillämpande

verksamheten samt att stärka verkets befogenheter på det rättsliga området.

Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO) utgör idag en gemensam myndighet där verkets generaldirektör också är KO. Denna dubbla funktion skapar en otydlighet gentemot konsumenter och näringsliv och kan inom myndigheten ge upphov till interna gränser och samordningsförluster. Vi föreslår bland annat:

- Utrednings- och analysarbetet bör utvecklas och förstärkas. Det är viktigt att Konsumentverket har tillräckliga resurser för att bevaka och stärka det konsumentpolitiska området.
- De olika roller som Konsumentverket och KO har enligt den lagstiftning som Konsumentverket/KO har tillsyn över integreras och KO:s samtliga befogenheter överförs till Konsumentverket. Vi föreslår också att Konsumentverkets chef i fortsättningen skall ha titeln Konsumentombudsman, tillika generaldirektör.
- Konsumentverkets befogenheter enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen stärks genom att verket ges rätt att utfärda de förelägganden och beslut som krävs för att bestämmelserna skall efterlevas.
- Vissa uppgifter som i dag ligger på Konsumentverket bör flyttas över till andra myndigheter i syfte att renodla Konsumentverkets verksamhet.

## Ekonomiska konsekvenser

Vi har i enlighet med våra direktiv lagt förslag som på väsentliga områden stärker konsumenternas ställning på marknaden. De förslag som vi redovisar innebär ökade utgifter för staten. Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete göra några exakta beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna. Vi har dock uppskattat kostnaderna för staten till omkring 25 miljoner kronor för huvuddelen av våra förslag.

En särskild fråga är kostnaderna för genomförande av den föreslagna obligatoriska kommunala konsumentverksamheten. Den totala kostnaden för en sådan verksamhet torde enligt vår uppskattning uppgå till omkring 200 miljoner kronor. Kostnaden bör enligt vår mening delas lika mellan stat och kommun.

På vissa områden förutsätter våra förslag ett frivilligt ekonomiskt engagemang från de privata aktörerna.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om konsumentverksamhet i kommunerna

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Kommunerna skall tillhandahålla konsumentvägledning.

**2 §** Konsumentvägledningen skall omfatta

1. förmedling av information samt stöd och rådgivning till konsumenterna,
2. reklamationshantering, och
3. lokal marknadsbevakning.

Om kommunernas skyldighet att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer finns särskilda bestämmelser i skuldsaneringslagen (1994:334).

**3 §** Konsumentvägledningen skall vara kostnadsfri för konsumenterna.

Bestämmelsen hindrar inte att ersättning tas ut för kostnader för fotokopiering, porto och andra liknande tjänster samt för material såsom böcker och broschyrer.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till lag om ändring i prisinformationslagen (1991:601)

Härigenom föreskrivs att 2 och 12 §§ prisinformationslagen (1991:601) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Lagen tillämpas på sådana näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller varor och tjänster till konsumenter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som skall anses utgöra praktiska hinder enligt 10 § andra stycket eller 11 § andra stycket 1 samt om kraven för att kontroll skall vara obehövlig enligt 11 § tredje stycket.

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Lagen tillämpas på sådana näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller varor och tjänster till konsumenter. *Lagen tillämpas även på näringsidkare som i finansiell verksamhet tillhandahåller andra nyttigheter till konsumenter.*

#### 12 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela *de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av 5 och 9 §§ samt föreskrifter* om vad som skall anses utgöra praktiska hinder enligt 10 § andra stycket eller 11 § andra stycket 1 samt om kraven för att kontroll skall vara obehövlig enligt 11 § tredje stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001

### 3 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830)

Härigenom föreskrivs i fråga om konsumentkreditlagen (1992:830) dels att 6 och 34–37 §§ skall ha följande lydelse, dels att i lagen skall införas tio nya paragrafer, 5a-5b §§ och 34a–34h §§, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

##### *5a §*

*Näringsidkare skall, innan kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad denne åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning).*

*Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om kreditprövning.*

##### *5b §*

*Om en näringsidkare lämnar kredit utan att iaktta vad som sägs i 5a § första stycket eller följer av föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket, skall Finansinspektionen meddela anmärkning.*

##### *6 §*

Näringsidkare skall vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit lämna information om

Näringsidkare skall vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit samt då avtal om kredit



den effektiva räntan för krediten. Om det är fråga om kredit för förvärv av en särskild vara, tjänst eller annan nytthet, skall även *kreditkostnaden* och kontantpriset anges.

När kreditavtalet innebär en rätt för kredittagaren att fortlöpande utnyttja ett kreditutrymme (löpande kredit) skall dels den effektiva ränta anges som en årlig ränta beräknad på det belopp som motsvarar kreditutrymmet, dels den effektiva räntan anges för minst ett fall där beloppet utgör endast en andel av kreditutrymmet. Är kreditutrymmet inte bestämt i avtalet skall det därvid anses vara 15 000 kronor.

Information enligt första eller andra stycket behöver inte lämnas om krediter avser ett belopp som uppgår till högst 1 500 kronor eller om krediten skall återbetalas inom tre månader.

*träffas, lämna information om den effektiva räntan för krediten och om kreditkostnaden i kronor. Om det är fråga om kredit för förvärv av en särskild vara, tjänst eller annan nytthet, skall även kontantpriset anges.*

*Om en näringsidkare inte lämnar information som sägs i första stycket, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas. Information enligt första stycket skall därvid anses vara sådan information av särskild betydelse som avses i 4 § andra stycket marknadsföringslagen.*

#### 34 §

*Ett avtalsvillkor som innebär att en kontohavare skall vara betalningsskyldig för ett belopp som har påförts kontot genom att ett kontokort har använts av någon obehörig person får göras gällande endast om kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kortet har*

1. lämnat ifrån sig kortet till någon annan,
2. genom grov oaktsamhet förlorat kortet, eller
3. på något annat sätt förlorat besittningen av kortet och

*Kontohavaren är betalningsskyldig för belopp som debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om*

1. kontohavaren har förfarit svikligt mot den betaltjänstansvarige eller någon i dennes ställe,
2. kontohavaren frivilligt har lämnat ut sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot till någon annan och utlämnandet inte kan anses ingå som ett normalt led i användningen av tjänsten,

*inte snarast efter upptäckten anmält förlusten hos kreditgivaren.*

*Om ett belopp har påförts kontot på det sätt som sägs i första stycket efter det att kreditgivaren har mottagit en anmälan om att kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet inte längre har detta i sin besittning, är kontohavaren betalningsskyldig för beloppet endast om han har förfarit svikligt.*

- 3. kontohavaren har underlåtit att göra spärranmälan i enlighet med 34g §, eller*
- 4. kontohavaren på annat sätt har gjort utnyttjandet möjligt genom grov oaktsamhet vid hanteringen av sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot.*

*I andra fall än som avses i första stycket gäller vad som föreskrivs i 34a §.*

#### *34a §*

*Kontohavaren är betalningsskyldig för belopp upp till 5 000 kronor som har debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om kontohavaren har gjort utnyttjandet möjligt genom oaktsamhet vid hanteringen av sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot.*

*Oavsett om det visas att kontohavaren varit oaktsam är denne alltid betalningsskyldig för belopp upp till 1 500 kronor som har debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om en personlig kod som hör till kontot har använts. Detta gäller inte om det skulle vara uppenbart oskäligt med hänsyn till de omständigheter som gjorde det obehöriga uttaget möjligt.*

*34b §*

*Kontohavaren svarar enligt 34 och 34a §§ även för annan persons oaktsamhet och grova oaktsamhet, om denne enligt betaltjänstavtalet var behörig att disponera över kontot. Det samma gäller när den andre personen inte sett till att spärranmälan kunnat göras eller när denne förfarit svikligt mot den betaltjänstansvarige.*

*34c §*

*Kontohavaren ansvarar i fall som avses i 34 § första stycket 2–4 och 34a § inte för*

- 1. belopp som överstiger vad som enligt avtalet var disponibelt för kontohavaren,*
- 2. obehörigt utnyttjande av kontot som skett efter att spärranmälan mottagits av den betaltjänstansvarige eller någon annan som denne anvisat som mottagare av sådan anmälan, eller*
- 3. obehörigt utnyttjande av kontot som varit möjligt genom en brist i säkerheten i systemet.*

*Säkerhetsbrist enligt första stycket 3 skall anses föreligga, om inte den betaltjänstansvarige kan visa att sådana säkerhetsrutiner förelegat som innebär att risken för manipulation av systemet varit oväsentlig och att rutinerna följts vid den aktuella transaktionen.*

*Kontohavaren kan åberopa säkerhetsbrist även i delar av*

systemet som den betaltjänstansvarige inte har direkt kontroll över.

#### 34d §

För belopp som kontohavaren enligt 34-34c §§ inte är betalningsskyldig svarar den betaltjänstansvarige.

Ansvariet omfattar det debiterade beloppet jämte utebliven ränta och påförda avgifter. Den betaltjänstansvarige skall också ersätta kontohavaren för annan skada, om utnyttjandet varit möjligt till följd av oaktsamhet från den betaltjänstansvarige eller någon i dennes ställe.

#### 34e §

Om det uppstår tvist om betalningsskyldighet enligt 34 eller 34a §, skall den betaltjänstansvarige kreditera kontot för det debiterade beloppet jämte förlorad ränta och debiterade dröjsmålskostnader utan att avvakta prövningen av tvisten. Om transaktionen är av sådan art att 34a § andra stycket är tillämplig, får den betaltjänstansvarige underlåta att kreditera kontot för det belopp som kunden därigenom kan åläggas att betala.

#### 34f §

Den betaltjänstansvarige skall tillhandahålla möjlighet för kontohavaren att till den betaltjänstansvarige eller till någon som denne anvisar göra anmälan om att kontohavaren

*förlorat kontrollen över sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot (spärranmälan).*

*34g §*

*Kontohavaren är skyldig att göra spärranmälan snarast efter det att kontohavaren upptäckt eller fått skälig anledning misstänka att denne förlorat kontrollen över sådant legitimationsmedel som avses i 34f §.*

*34h §*

*Den betaltjänstansvarige skall genast sända en skriftlig bekräftelse till kontohavaren om att spärranmälan har tagits emot. Datum och tidpunkt för när anmälan togs emot skall framgå av bekräftelsen. Kontohavaren skall också erinras om vad anmälan innebär för dennes ansvar för obehöriga utnyttjanden av kontot.*

*Den betaltjänstansvarige skall registrera och bevara mottagna spärranmälningar på ett säkert sätt.*

*35 §*

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av finansinspektionen eller verksamhet hos exekutiv myndighet.

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag följs. *Finansinspektionen utövar dock tillsyn över bestämmelserna om kreditprövning.* Konsumentverkets eller finansinspektionens tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank eller verksamhet hos exekutiv myndighet.

## 36 §

För tillsynen har konsumentverket eller den som *verket* förordnar rätt att företa inspektion hos näringsidkare som bedriver varuförsäljning eller som i sin yrkesmässiga verksamhet lämnar, förmedlar eller övertar kredit som avses i denna lag och att ta del av samtliga handlingar som behövs för tillsynen.

Om en näringsidkare inte tillhandahåller handlingar eller lämnar upplysningar i ett sådant fall som avses i första stycket, får konsumentverket förelägga näringsidkare vid vite att fullgöra sin skyldighet.

För tillsynen har konsumentverket *respektive finansinspektionen* eller den som endera *myndighet* förordnar rätt att företa inspektion hos näringsidkare som bedriver varuförsäljning eller som i sin yrkesmässiga verksamhet lämnar, förmedlar eller övertar kredit som avses i denna lag och att ta del av samtliga handlingar som behövs för tillsynen.

Om en näringsidkare inte tillhandahåller handlingar eller lämnar upplysningar i ett sådant fall som avses i första stycket, får konsumentverket *respektive finansinspektionen* förelägga näringsidkare vid vite att fullgöra sin skyldighet.

## 37 §

Om konsumentverket enligt 36 § andra stycket har förelagt en näringsidkare att tillhandahålla en handling, får beslutet överklagas hos kammarrätten. Andra beslut av konsumentverket enligt 36 § får inte överklagas.

Om konsumentverket *eller finansinspektionen* enligt 36 § andra stycket har förelagt en näringsidkare att tillhandahålla en handling, får beslutet överklagas hos kammarrätten. *Beslut av finansinspektionen enligt 5b §* eller *andra* beslut enligt 36 § får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänna utgångspunkter

Konsumenten är konsumentpolitikens viktigaste aktör och påverkar genom sitt beteende marknaden. De flesta problem som uppkommer löser konsumenten på egen hand eller i samverkan med andra aktörer. Konsumentpolitikens viktigaste utgångspunkt måste därför vara att konsumenterna i första hand själva reagerar och vidtar åtgärder för att ta till vara sina intressen. Det är konsumenterna själva som är bäst skickade att bedöma hur de skall utnyttja sina resurser. Men samtidigt finns situationer där den enskilde konsumenten varken själv eller i samverkan med sin närmaste omgivning klarar av att reda ut problem som uppstår. Därför är det viktigt att det finns myndigheter, frivilliga organisationer och andra som med utgångspunkt i konsumentens behov kan bevaka och påtala brister på ett sätt som påverkar marknaden i en mer konsumentvänlig riktning eller som kan bistå konsumenten med hjälp och vägledning.

Kommittén har också utgått ifrån att huvudansvaret för att marknaden fungerar till belåtenhet för kunden åvilar näringsidkarna själva. Det innebär att företagen själva måste svara för att produkter är säkra och miljövänliga, att konsumenterna får god information och att de spelregler som i övrigt gäller för marknaden efterlevs. Näringslivet tar också i stor utsträckning ett sådant ansvar.

En annan viktig utgångspunkt för våra överväganden och förslag är de snabba förändringar som skett och sker i Sverige och i omvärlden och som i hög grad påverkar konsumenternas situation. Vissa av dessa förändringar härrör från politiska beslut eller från ekonomiska faktorer, andra har att göra med den tekniska utvecklingen och ytterligare andra kan bero på nya synsätt, drivkrafter och strömningar i samhället. Ett tydligt syfte för konsumentpolitiken är att människor skall ha ett starkt och aktivt inflytande över sin vardag och att de skall kunna känna sig trygga som konsumenter.

Syftet med våra förslag är att de skall vara ett led i en ökad satsning på konsumentpolitiken. Kommitténs strävan har också varit att försöka finna en rimlig avvägning mellan vad staten eller kommunen bör göra

på konsumentområdet och vad som med fördel kan överlåtas till frivilliga organisationer eller anordnas av näringslivet genom frivilliga insatser.

Våra direktiv utgår bl.a. från att de konsumentskyddande myndigheterna har ett högt förtroende bland konsumenterna och att det finns goda förutsättningar att driva en aktiv konsumentpolitik till gagn för konsumenterna. En annan utgångspunkt för kommittén har varit att de förslag som läggs för att stärka konsumenternas ställning också bygger på att den ökande valfriheten av varor och tjänster i omvärlden medfört ett ökat ansvar och ökade ekonomiska risker för den enskilde. Det är enligt vår uppfattning viktigt att se konsumentpolitiken som en integrerad del av den ekonomiska politiken med syfte att skapa förutsättningar för konkurrensförmåga, tillväxt, ökad välfärd samt sörja för att människor kan känna sig trygga och utvecklas till medvetna konsumenter. Om konsumenterna skall få en stark ställning på marknaden är det viktigt att konkurrens- och konsumentpolitiken samverkar. Därför är det angeläget med ett nära samarbete och en stark samordning mellan Konsumentverket och Konkurrensverket.

Flera förändringar under 1990-talet har påverkat hushållens konsumtionsmönster och berör utformningen av den framtida konsumentpolitiken.

EU-medlemskapet är kanske den viktigaste förändringen på senare år. Den nationella svenska konsumentpolitiken har därmed knutits samman med den som bedrivs på gemenskapsnivå. Att bevaka och utveckla den svenska konsumentpolitiken är oförändrat viktigt, men det kan inte göras isolerat från utvecklingen i EU eller andra delar av världen.

Den ökade internationaliseringen kombinerad med den tekniska utvecklingen ger konsumenter tillgång till fler och ibland billigare produkter genom ökad konkurrens och en tillströmning av företag och produkter från andra länder. Det finns dock en risk att antalet farliga eller dåliga produkter ökar, eftersom den konsumentskyddande lagstiftningen och marknadsbevakningen varierar i olika delar av världen. Det är därför angeläget att motverka att konsumentskyddet i Sverige urholkas. Informationstekniken fortsätter att utvecklas snabbt, och många konsumenter har i dag tillgång till Internet och mobiltelefon-tjänster. Det är enligt vår mening viktigt att konsumentskyddet får en framträdande roll när det nya informationssamhället tar form. Vi kan konstatera att det pågår mycket arbete i Sverige, EU och globalt när det gäller IT och konsumentskyddsaspekter. Utvecklingen innebär både möjligheter och problem för konsumenterna. Informationstekniken ger ökad tillgänglighet till information och till varor och tjänster och kan underlätta t.ex. prisjämförelser. Många konsumenter känner sig dock



förvirrade inför allt det nya och uppfattar det inte sällan som svårt att välja. Det finns en risk att den nya tekniken fördjupar klyftorna i samhället eller skapar nya. Det är positivt att konsumenterna ges ökade möjligheter till handel på nya marknader och över gränserna, t.ex. via Internet, men för att en sådan handel skall få ökad spridning måste konsumenterna ha tillgång till goda tekniska lösningar och kunna känna förtroende för såväl tekniken som marknadens funktioner.

Avregleringen av olika marknader har för den enskilde inneburit ökade valmöjligheter. Det gäller marknader som tidigare varit monopoliserade (t.ex. elektricitet), det ökade antalet entreprenadavtal som sluts i kommunerna (t.ex. för sophämtning) och det ökade antalet privata alternativ på olika marknader som tidigare till största delen har skötts av kommuner och landsting (t.ex. inom vård och omsorg). Men det har också lett till mer oklara gränser för vilka regler som gäller.

En förskjutning mot mer individuella värderingar och ageranden har skett. Till detta har bidragit den ökade avgiftsfinansieringen av offentliga tjänster, privatiseringen och avregleringen inom välfärdssystemen. Ett viktigt exempel är det nya allmänna pensionssystemet, där den enskilde själv skall fatta viktiga ekonomiska beslut utifrån ett stort och komplicerat utbud. Ett ökat inslag av individuella val har dessutom införts i avtalspensionssystemen. Att den enskilde förutsätts agera själv på fler områden innebär samtidigt att det konsumentpolitiska fältet vidgas.

Sverige strävar efter att skapa ett hållbart samhälle och miljöfrågor är nu en del av konsumentpolitiken. Undersökningar visar att hushållen har blivit allt mer benägna att väga in miljöaspekter i sin konsumtion. Också andra etiska aspekter på produktion och konsumtion uppmärksammas allt mer av både producenter och konsumenter, t.ex. när det gäller rättvisefrågor, jämställdhet, humanitet och djurskydd.

Frågor om livsmedels kvalitet och säkerhet har i och med EU-medlemskapet och den fria varucirkulationen blivit en allt mer uppmärksammas konsumentfråga. Detta ställer i sin tur krav på utökad samordning mellan Konsumentverket och Livsmedelsverket i syfte att bland annat möta konsumenternas efterfrågan på säkra livsmedel och tydlig information.

## 1.2 Det svenska konsumentpolitiska engagemanget

Ett statligt engagemang på konsumentområdet började växa fram i mitten av förra seklet. Innan dess bars verksamheten upp främst av organisationer av olika slag. Det första inslaget i en statlig konsumentpolitik kan informationsbyrån Aktiv hushållning sägas ha varit. Den skapades år 1940. Verksamheten präglades naturligtvis av krigs- och kristiden. Därefter tillkom ganska snart nya halv- eller helstatliga institutioner med uppgifter på konsumentområdet. Konsumentorganens verksamhet var fram till slutet av 1950-talet framför allt inriktad på att hjälpa hushållen att utnyttja sina resurser så väl som möjligt. Med ett stigande välbefinnande kom inriktningen vid senare delen av 1950-talet att delvis ändras mot provning och upplysning om varor.

Konsumentskyddet breddades och fördjupades under 1970-, 1980- och 1990-talen. Ett stort antal lagar infördes. Det byggdes upp särskilda statliga institutioner med konsumentpolitiska uppgifter, såsom Konsumentverket, Konsumentombudsmannen (KO), Marknadsdomstolen och Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Dessa myndigheter (KO är numera en del av Konsumentverket) utför viktiga insatser inom ett brett register, som innefattar bl.a. hushållens ekonomiska situation, produktsäkerhet, utbildning i konsumentfrågor, marknadsövervakning och tvistlösning.

År 1972 antog riksdagen riktlinjer för konsumentpolitiken (prop. 1972:33). Målet skulle vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. År 1986 beslutade riksdagen om nya riktlinjer (prop. 1985/86:121), som innebar att konsumentpolitiken skulle bli tydligare inriktad på hushållsekonomiska frågor, särskilt på hushållens baskonsumtion. Ett mål för konsumentpolitiken blev därför att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser. Det tidigare målet att konsumenternas ställning på marknaden skulle förbättras fördes också vidare med en viss justering.

De nuvarande målen för konsumentpolitiken lades fast av riksdagen år 1995 (prop. 1994/95:140). De tidigare målen om hushållens resurser och konsumentens ställning på marknaden förblev grundläggande för det fortsatta arbetet, men förtydligades och förstärktes. Ett nytt mål om att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet infördes. Det allt starkare sambandet mellan miljöpolitik och konsumentpolitik behövde också komma till uttryck i målen. Riksdagen beslutade därför att ett ytterligare mål för konsumentpolitiken skulle vara att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

## 1.3 Vårt uppdrag

I våra huvuddirektiv (dir 1999:1) anför regeringen att Sverige har ett gott grundläggande konsumentskydd och goda förutsättningar för att driva en aktiv konsumentpolitik, men att samhället har genomgått stora förändringar på senare år, vilket gör att konsumentpolitiken behöver ses över på nytt.

Vi ges därför i uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardags-situation. Vi skall identifiera konsumentpolitikens långsiktiga innehåll och prioriteringar. Vårt arbete skall genomföras i ett tydligt EU-perspektiv, där det nordiska samarbetet är en viktig bas. Vi skall för detta ändamål göra en utvärdering och en översyn av de konsumentpolitiska målen. Vid behov skall vi föreslå hur målen kan utvecklas och förbättras, mot bakgrund av de nya förutsättningar som samhället ger. Vi skall också överväga vilka medel i form av lagstiftning och ekonomiska och andra resurser som bör utnyttjas för att bäst nå dessa mål. Miljömålet i konsumentpolitiken utvärderas löpande i annan ordning och någon särskild analys av detta skall inte göras i denna utredning, om det inte visar sig vara av särskild vikt ur ett helhetsperspektiv.

Vi skall särskilt analysera målen och medlen för konsumentaspekterna inom områdena hushållsekonomi och finansiella tjänster, informationsteknik, produktsäkerhet och marknadsbevakning.

Våra huvuddirektiv finns i sin helhet intagna i *bilaga 1*.

Den 7 oktober 1999 gav regeringen oss tilläggsdirektiv (dir 1999:77) där vi fick i uppdrag att kartlägga rättsläget när det gäller konsumenternas möjlighet att få konsumentinformation om dagligvaror vid handel via Internet. Vid behov skall vi föreslå åtgärder för att förbättra konsumentskyddet. Vi skall vidare analysera och föreslå hur riktad information om dagligvaror kan lämnas till olika grupper som är i behov av särskilt stöd, på ett sätt som långsiktigt passar in i den konsumentpolitiska verksamheten.

Vi skall också studera ett danskt initiativ rörande djupare information om märkning av dagligvaror och göra en bedömning av om en liknande modell eller samarbete med det danska projektet kan vara intressant för svenskt vidkommande.

Våra tilläggsdirektiv finns i sin helhet intagna i *bilaga 2*.

## 1.4 Vårt arbetssätt

I vårt uppdrag ligger att under kort tid – i praktiken mindre än ett år – behandla ett stort antal frågor. Kommitténs arbete med den framtida konsumentpolitiken spänner över ett betydande område. Flera av de frågor som kommittén behandlar gränsar till utredningsarbeten som behandlats eller behandlas av andra statliga utredningar. Inte minst gäller det frågor som rör t.ex. tillgänglighet till ny informationsteknik.

Som underlag för våra ställningstaganden har vårt sekretariat haft många kontakter med andra utredningar, departement, myndigheter, frivilliga organisationer, företag och branschorganisationer samt med media. En del av dessa kontakter har bestått i en dialog med de av regeringen förordnade experterna, bland vilka finns företrädare för bl.a. myndigheter, näringsliv och konsumentorganisationer. För kommitténs räkning har också ett antal konsultuppdrag utförts.

I slutbetänkandet lämnar vi flera förslag till ny lagstiftning. På grund av den korta tid som stått till vårt förfogande har vi därför endast i några fall haft tid att ta fram författningsförslag.

Kommittén presenterade i september 1999 en delrapport om finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv som utgjort ett discussionsunderlag för bl.a. kommitténs fortsatta arbete med finansiella tjänster.

I december 1999 lämnade kommittén delbetänkandet Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget (SOU 1999:45).

## 2 Konsumentpolitikens mål

### 2.1 Vårt uppdrag

Vi skall enligt våra direktiv lämna förslag om hur framtidens konsumentpolitik skall utformas så att den kan ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardag.

Som en grund för detta skall kommittén föreslå vilka konsumentområden som bör prioriteras och vilken ambitionsnivå som skall gälla. Det innebär att kommittén också måste värdera vad som skall vara konsumentpolitikens huvudinriktning och föreslå en modell för det offentliga åtagandet.

Kommittén skall utvärdera och se över de konsumentpolitiska målen och det konsumentpolitiska arbetet. Om det finns behov skall kommittén föreslå hur målen kan utvecklas och fungera bättre, sett i förhållande till de nya förutsättningarna i samhället. Vi skall också föreslå vilka arbetsformer och vilka medel – lagstiftning, ekonomiska och andra resurser – som bör utnyttjas för att öka möjligheterna att uppfylla målen.

Kommittén bör analysera miljömålets relation till de övriga målen och identifiera eventuella målkonflikter. Skulle det för helhetens skull visa sig finnas behov av förändringar av miljömålet kan kommittén därför föreslå sådana.

Enligt direktiven har Sverige ett gott grundläggande konsumentskydd och en fungerande myndighetsstruktur på området. Det finns en god grund för t.ex. produktsäkerhetsarbete, lokal rådgivning vid köp av varor, arbete med reklamationshantering och tvistlösning, budgetrådgivning, produkttester, konsumentinformation och konsumentutbildning. Konsumentmyndigheterna har ett högt förtroende bland konsumenterna och ger Sverige goda förutsättningar att driva en aktiv konsumentpolitik som gagnar konsumenterna. Samhället har dock genomgått stora förändringar på senare år, vilket gör att konsumentpolitiken behöver ses över.

## 2.2 De nu gällande konsumentpolitiska målen

De gällande konsumentpolitiska målen är:

- att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt,
- att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden,
- att konsumenternas hälsa och säkerhet skyddas, och
- att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Målen beslutades av riksdagen den 13 juni 1995 i enlighet med regeringens förslag. De två målen om hälsa/säkerhet och miljö innebar en utvidgning av ramen för konsumentpolitiken i förhållande till vad som gällt sedan 1986.

I propositionen (prop. 1994/95:140) Aktiv konsumentpolitik anförde regeringen att konsumentpolitiken är en del av välfärdspolitiken och att i detta också ligger ett fördelningspolitiskt inslag. Konsumentpolitiken har också stor betydelse för en fungerande marknad och konsumentbetingade regler för företagens handlande bidrar till en effektiv konkurrens. I propositionen föreslog regeringen att den framtida konsumentpolitiken skulle bedrivas i enlighet med följande mål och inriktning.

### 2.2.1 Konsumentpolitikens syfte och övergripande mål

Regeringen ansåg att *syftet med det konsumentpolitiska arbetet* är att stödja konsumenterna i deras roll som aktörer på marknaden och som brukare av varor och tjänster. Den då pågående utvecklingen i samhället innebar att behovet av konsumentpolitiska insatser skulle komma att öka. Det var särskilt angeläget att uppmärksamma situationen för ekonomiskt eller socialt utsatta hushåll eller hushåll som av andra skäl hade behov av särskilt stöd.

De nationella målen för konsumentpolitiken borde, enligt regeringens mening, vara flexibla så att arbetet kan anpassas till den nationella och internationella utvecklingen. Målen skulle ta sikte på sådana frågor som är väsentliga för konsumenterna. Resurserna måste vara relaterade till målen och utnyttjas effektivt. Insatserna måste kunna följas upp och utvärderas.

De mål som gällt sedan 1986 och som syftade till att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och att stärka konsumenternas ställning på marknaden hade enligt regeringen en stark förankring och borde förbli grundläggande också för det framtida konsumentpolitiska arbetet. De borde dock förtydligas och förstärkas, bl.a. för att klarare uttrycka att det handlar om mål. Med målen för ögonen borde strategier läggas fast, aktiviteter genomföras och medel avsättas.

Regeringen ansåg att en viktig uppgift var att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet. Detta hade inte direkt kommit till uttryck tidigare, varför regeringen ansåg att ett sådant mål borde läggas fast. Regeringen ansåg också att det allt starkare sambandet mellan miljöpolitik och konsumentpolitik måste komma till uttryck i de nya målen.

De förslag som lades fram gällde i första hand det statliga engagemanget och målen skulle gälla det konsumentpolitiska arbetet oavsett vilken myndighet som svarade för det. Regeringen betonade dock att målen och inriktningen borde få ett sådant genomslag att de blev vägledande även för det lokala konsumentarbetet. De frivilliga konsumentorganisationerna bestämde naturligtvis själva målen för sin verksamhet, men även för deras arbete borde de nationella målen och inriktningen vara en naturlig utgångspunkt. Statens bidrag till de frivilliga organisationerna hade självfallet, enligt regeringen, sin utgångspunkt i dessa.

### **Hushållningsmålet**

Regeringen kommenterade ytterligare de fyra konsumentpolitiska målen. När det gällde målet *Hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina resurser* skrev regeringen att de hushållsekonomiska frågorna fått ökad betydelse i det rådande samhällsekonomiska läget. Hushållens ekonomiska situation skulle under de närmast följande åren komma att präglas av det kärva ekonomiska klimatet. En del hushåll kunde förväntas drabbas särskilt hårt på grund av arbetslöshet, problem med skuldsättning eller förändrade inkomster eller utgifter. Besparingar i transfererings- och bidragssystemen var exempel på faktorer som påverkar hushållens inkomster eller utgifter. Konsumentpolitiken som en del i fördelningspolitiken skulle därför komma att få ökad betydelse.

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det första målet för den framtida konsumentpolitiken skulle vara att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.

Målet innebar en hög ambitionsnivå. Med ekonomiska och andra resurser avsågs i första hand pengar och andra tillgångar samt kunskap och tid. Åtgärderna kunde vara inriktade både på den situation då kon-

sumenten uppträder som köpare på marknaden, men också på den när en vara eller tjänst brukas. Åtgärderna kunde också gälla t.ex. sparande.

Utvecklingen pekade på att hushållen framöver skulle få ta ett större enskilt ansvar än tidigare för sin långsiktiga ekonomi, bl.a. som en följd av förändringarna i transfereringssystemen. Budgetrådgivning skulle även i framtiden vara ett viktigt medel för att hjälpa hushåll att reda upp sin ekonomi. Skuldsanering måste kunna tillgripas när andra möjligheter är uttömda. Regeringen avsåg att aktivt följa Konsumentverkets utvärderingar av skuldsaneringslagen och budgetrådgivningens och skuldsaneringens effekter för hushållen.

Regeringen hänvisade till att Konsumentverket följer hushållens inkomster, konsumtion, tidsanvändning, attityder m.m. genom egna undersökningar och analyser av extern statistik. Verkets hushållsekonomiska beräkningar, kompletterande statistik och analyser ger underlag för bl.a. politiker, myndigheter och kommittéer vid beslut om bidragsnivåer, taxor och annat som påverkar hushållens ekonomi.

Regeringen nämnde även att Konsumentverket tillsammans med kommunal konsumentverksamhet och lokala konsumentorganisationer arbetade med att utveckla en metod för att mäta dagligvarubutikers pris, kvalitet och service. Syftet med sådana mätningar var att öka den lokala konkurrensen och ge enskilda hushåll ett underlag för valet av inköpsställe.

När det gällde hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser och göra välöverlagda val ansåg regeringen att konsumentinformationen var av stor betydelse. För att göra marknaden överblickbar för konsumenterna måste informationen vara tydlig, objektiv, adekvat och jämförbar, vilket inte minst gällde prisinformation och produktinformation. Det var också viktigt att informationen gjordes tillgänglig för olika konsumentgrupper och att den nya informationstekniken utnyttjades på ett positivt sätt.

### **Marknadsmålet**

Målet angående *konsumenternas ställning på marknaden* ansåg regeringen vara av avgörande betydelse för konsumenternas möjligheter att agera välöverlagt och ta tillvara sina intressen.

Att beivra otillbörlig marknadsföring och att kräva saklig information i reklamen nämndes som en viktig uppgift för Konsumentverket. En annan viktig uppgift var att följa utvecklingen på reklam- och mediaområdet genom t.ex. undersökningar och produktion av fakta och debattmaterial.



För att stärka och hävda konsumenternas ställning behövdes dock inte bara lagstiftningsåtgärder. Det ansågs också viktigt att den marknadsrättsliga lagstiftningen och konsumentskyddsreglerna efterlevs och att detta följs upp.

Regeringen ansåg vidare att förbättrad utbildning måste komma till stånd för att konsumenterna skall kunna göra kloka val, påverka marknaden och hävda sina rättigheter.

### Säkerhetsmålet

Regeringen föreslog ett nytt konsumentpolitiskt mål om att *skydda konsumenternas hälsa och säkerhet*. Om detta skrev regeringen att de konsumentpolitiska insatserna på produktsäkerhetsområdet hade ökat i omfattning och betydelse, bl.a. som en följd av EU-samarbetet. Konsumentverket hade fått ett utökat tillsynsansvar och nya lagar på produktsäkerhetsområdet hade tillkommit.

Nya regler som införts med anledning av det europeiska samarbetet innebar att de nationella myndigheterna måste kontrollera att olika produkter uppfyller de fastställda säkerhetskraven. Regeringen hade i budgetpropositionen 1995 markerat betydelsen av en effektiv marknads kontroll och att detta måste vara en prioriterad uppgift för Konsumentverket.

Medverkan i det europeiska standardiseringsarbetet skulle komma att bli allt viktigare, eftersom standardiseringen fått en helt ny betydelse för de regler som rör människors liv, hälsa och säkerhet. Ett viktigt mål för standardiseringsarbetet måste enligt regeringen vara att säkerställa höga krav på säkerhet, i synnerhet när det gäller sådana produkter som är avsedda för barn. Standardiseringsarbetet är även viktigt för att göra olika produkter tillgängliga för personer med funktionshinder av olika slag. Regeringen menade också att konsumentorganisationer och andra frivilliga organisationer måste ges tillfälle att medverka i standardiseringsarbetet.

Regeringen nämnde även EG:s skaderapporteringsystem (EHLASS). Systemet innebär att information samlas in från utvalda sjukhus i medlemsländerna om varor som varit inblandade i hem- och fritidsolyckor. En sådan statistik var enligt regeringen viktig i ett långsiktigt arbete för säkrare produkter.

Säkerhetsfrågorna hade således redan hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet. Mot denna bakgrund var det naturligt för regeringen att uttryckligen sätta upp säkerhet som ett konsumentpolitiskt mål.

Regeringen ansåg vidare att ett sådant mål också borde omfatta skyddet för konsumenternas hälsa. Det finns ett nära samband mellan

säkerhet och hälsa. Hälsoproblem kan vara en effekt av en varas skadliga egenskaper. Det finns även andra kopplingar mellan det konsumentpolitiska arbetet och hälsofrågorna, t.ex. när det gäller användningen av hälsoargument i marknadsföringen eller betydelsen för allergiker av en riktig innehållsdeklaration på livsmedel. Också sambandet mellan hälsa och miljö borde betonas i detta sammanhang.

### Miljömålet

När det gällde förslaget om ett *miljömål* ansåg regeringen att det var viktigt att starkare betona sambandet mellan konsumtion och miljö. De konsumentpolitiska målen borde därför innefatta ett miljömål.

Regeringen hänvisade bl.a. till att jordens resurser är ändliga och att kommande generationer har rätt till en god miljö. Det måste därför vara en viktig konsumentpolitisk uppgift att länka in människorna i sådana konsumtionsmönster som belastar miljön så lite som möjligt. Att påverka produktionen i denna riktning ansågs också angeläget. Detta synsätt skulle understryka betydelsen av att man från centralt håll skapar förutsättningar för och stimulerar en utveckling av långsiktigt hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Det var angeläget att göra konsumenterna medvetna om betydelsen av att handla miljöanpassat trots att ett sådant handlande kan komma i strid med kortsiktiga intressen.

Mot denna bakgrund var det naturligt att ställa upp ett miljömål för konsumentpolitiken. (Miljömålet har utvecklats närmare i en handlingsplan från regeringen, se avsnitt 2.5.)

### 2.2.2 Konsumentpolitikens inriktning

När det gällde det kommande konsumentpolitiska arbetet föreslog regeringen att detta under de närmast följande åren skulle inriktas på tre *prioriterade områden* – hushållens baskonsumtion, stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd samt främjande av konsumentintressena i det internationella samarbetet. Dessa särskilt viktiga områden uteslöt dock inte insatser på andra områden.

Regeringen ansåg att det i ekonomiskt ansträngda tider var särskilt angeläget att konsumenterna får ut så mycket som möjligt av sina resurser. Här hade *baskonsumtionen*, dvs. områden som oundgängligen belastar hushållens ekonomi, stor betydelse. Det var därför viktigt att marknaden för sådana varor och tjänster även i fortsättningen skulle

ägnas särskild uppmärksamhet i det konsumentpolitiska arbetet. Det gällde inte bara varorna och tjänsterna som sådana, utan också frågor om finansiering och försäkringar m.m.

De områden som i första hand skulle räknas till baskonsumtion var livsmedel, kläder, boende och transporter. På t.ex. bostadsområdet innebar det att frågor om köp och hyra av lägenheter och småhus borde uppmärksammas, men också sådant som gällde bostadens inredning och funktion. I fråga om transporter borde bevakningen omfatta såväl hushållens egna transportmedel som transporttjänster av olika slag.

Ett område som hade fått ökad konsumentpolitisk betydelse till följd av avreglering och ökade inslag av konkurrens inom den offentliga sektorn var olika typer av offentliga tjänster. Regeringen menade att dessa i hög grad borde räknas in under begreppet baskonsumtion. Det kunde gälla t.ex. vård, omsorg och utbildning, men även tekniska tjänster som el, tele, värme och vatten.

Regeringen ansåg att det skulle vara en angelägen uppgift för konsumentpolitiken att stödja sådana grupper av *konsumenter som är utsatta eller i övrigt har behov av särskilt stöd* – konsumenter som av olika skäl har svårigheter att själva bevaka sina intressen och ta tillvara sin rätt. Det handlade om ekonomiskt eller socialt utsatta konsumentgrupper, t.ex. hushåll med svag ekonomi, ungdomar, ensamstående med barn, arbetslösa och invandrare. Det gällde också grupper som av andra skäl kan ha behov av särskilt stöd, t.ex. sjukdom, skada, handikapp eller ålder.

Det var också angeläget att uppmärksamma funktionshindrade personers möjligheter att på samma villkor som andra fungera som konsumenter. Regeringen pekade på hinder av olika slag som kunde försvåra detta, t.ex. brister i den fysiska miljön eller avsaknad av tillgänglig information. Det nämndes också att funktionshindrade personer i rollen som konsumenter, på grund av okunnighet eller fördomar, kunde bemötas på ett sätt som gjorde att de inte hade möjlighet att tillvarata sin rätt.

Ett område som i detta sammanhang fått ökad aktualitet var utvecklingen när det gäller informationsteknik. Det borde vara en viktig uppgift att bevaka och styra utvecklingen så att så breda konsumentgrupper som möjligt har möjlighet att utnyttja tekniken. I det sammanhanget borde särskilt uppmärksammas de äldres och handikappades möjligheter att utnyttja teknikstyrda serviceanläggningar. Det gällde inte minst inom området för finansiella tjänster där utvecklingen av ny teknik gick snabbt.

Det tredje prioriterade området var *det internationella samarbetet*.

Regeringen hänvisade till att de konsumentpolitiska frågorna blivit alltmer internationella. Särskilt EU-medlemskapet skulle i hög grad komma att påverka det framtida konsumentarbetet.

I propositionen redovisades också regeringens syn på det konsumentpolitiska arbetet i vissa frågor. Regeringen ansåg att *konsumentinflytandet* borde breddas. Frivilliga organisationer borde utgöra ett viktigt komplement till statlig och kommunal verksamhet. När det gällde *ungdomar* ansåg regeringen att otraditionella vägar och nya medier borde prövas för att nå ut med kunskap och information till olika ungdomsgrupper. Riktlinjerna som tidigare lagts fast för den *kommunala konsumentverksamheten*, t.ex. att den bygger på frivillighet, skulle ligga fast. *EU-samarbetet* och värdet av det *nordiska samarbetet* betonades. Vidare nämndes behovet av *brukarskydd* i anslutning till avreglering och ökad konkurrens i den offentliga sektorn samt vikten av *forskning* för att få kunskap om konsumenternas förhållanden och hur dessa kan förbättras.

## 2.3 Konsumentpolitikens aktörer

### 2.3.1 Konsumentverket

Konsumentverket är den centrala myndigheten på konsumentområdet och har huvudansvaret för att genomföra den statliga konsumentpolitiken. Verksamheten styrs av de övergripande mål och prioriteringar som riksdagen beslutat.

Konsumentverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för konsumentrelaterade miljöfrågor och skall vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i sådana frågor. Verket har även uppgifter enligt förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Vidare får Konsumentverket bl.a. utarbeta riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter.

### 2.3.2 Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare rörande varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk. Ett beslut från nämnden är inte bindande utan en rekommendation om hur tvisten skall lösas. Det kostar ingenting att få sin tvist prövad. Vissa tvister prövas inte, t.ex. köp av fast egendom och tvister som rör

hälso- och sjukvård. Nämnden tillämpar också s.k. värdegränser, vilket innebär att den inte prövar tvister där värdet av vad som yrkas understiger ett visst belopp. Handläggningen är skriftlig.

Nämnden skall också yttra sig i konsumenttvister på begäran av domstolar och stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister genom bl.a. utbildning, rådgivning och information samt informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Syftet med den tvistlösende verksamheten är att nämnden skall vara ett billigt, snabbt och enkelt, men ändå rättssäkert, alternativ till domstolarna. Stödet till den lokala medlingen i kommunerna skall bidra till att tvisterna snabbt och på ett ändamålsenligt sätt kan lösas där de uppstår. Genom information om nämndens praxis kan också tvister förebyggas och företagens reklamationshantering underlättas.

### 2.3.3 Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen är en specialdomstol som handlägger mål och ärenden enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen, t.ex. marknadsföringslagen, produktsäkerhetslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och konkurrenslagen.

### 2.3.4 Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden inrättades i oktober 1995. Myndigheten har tillsyn över fastighetsmäklarlagen och skall inrikta sin verksamhet på att fastighetsmäklarna följer god fastighetsmäklarsed, att information sprids om vad god fastighetsmäklarsed innebär och att fastighetsmäklarna har en god utbildning för sin verksamhet.

Nämndens verksamhet finansieras med anslag via statsbudgeten. I princip gäller full kostnadstäckning. De avgifter som betalas av fastighetsmäklarna tillförs statskassan och nämnden får sedan anslag som i vart fall inte överstiger avgifterna.

### 2.3.5 Den kommunala konsumentverksamheten

Kommunal konsumentverksamhet finns i de flesta kommuner, men har varierande omfattning. Konsumentverksamhet ingår inte i kommunernas obligatoriska uppgifter, och det ankommer på varje kommun att utifrån sina förutsättningar organisera konsumentverksamheten.

### 2.3.6 Frivilliga konsumentorganisationer

Frivilliga konsumentorganisationer är ett samlingsbegrepp för folkrörelser, ideella organisationer, aktionsgrupper m.fl. organisationer som har konsumentfrågor som huvudprogram.

Det finns också organisationer och folkrörelser med ett allmänt samhällsintresse där konsumentfrågor är en del av organisationens övergripande mål, t.ex. fackföreningar, pensionärs- handikapp-, kvinno- och miljöorganisationer. Vidare finns olika intresseorganisationer som driver konsumentfrågor.

### 2.3.7 Näringslivet

Näringslivets egna frivilliga åtgärder har länge varit ett viktigt inslag i den svenska konsumentpolitiken. Begreppet egenåtgärder introducerades i mitten av 1980-talet i den konsumentpolitiska debatten som en benämning på aktiviteter i näringslivet som syftar till att lösa eller förebygga olika konsumentproblem. Egenåtgärdsprogram finns inom olika branscher och har ofta en inriktning på god sed i marknadsföringen. Programmen kan innehålla branschvisa regler, system för övervakning av efterlevnaden av reglerna samt undervisning och information. I flera fall har Konsumentverket medverkat i tillkomsten och utformningen av programmen. Konsumentpolitiska kommittén presenterade 1994 i sitt betänkande *Konsumentpolitik i en ny tid* ett femtiotal branschövergripande eller branschspecifika egenåtgärdsprogram.

Exempel på områden med egenåtgärdsprogram är läkemedel, hälsokost, öl, direktförsäljning och direktmarknadsföring. Marknadsetiska Rådet och Etiska Rådet mot Könsdiskriminerande Reklam är branschövergripande organ och prövar om en viss marknadsföringsåtgärd strider mot god etik och god sed i marknadsföringen.

Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå ger råd till konsumenter i försäkrings- och bankfrågor. Byråerna är stiftelser där Konsumentverket, Finansinspektionen och berörda branschorganisationer är huvudmän. Staten har majoritet i styrelserna.

## 2.4 Regeringens prioriteringar för konsumentpolitiken 1994/95 – 1999

### Budgetåret 1994/95

I budgetpropositionen för året 1994/95 (prop. 1993/94:100) pekade regeringen på att *EES-avtalet* fått betydelsefulla återverkningar på det konsumentpolitiska området. Det gällde nya lagar som trätt i kraft, en ökning av den gränsöverskridande handeln med tjänster och ett ökat utbud och större valfrihet för konsumenterna. Det fanns skäl att räkna med att konsumentpolitiken skulle fortsätta att utvecklas inom EU, men där saknades konsumentskydd på vissa områden där Sverige uppnått lösningar. Enligt regeringen skulle Sverige därför bidra till utvecklingen inom Europa genom konstruktiva insatser som grundades på egna, nationella erfarenheter.

Regeringen ansåg också att det fanns skäl att fördjupa det nordiska samarbetet, som alltmer kommit att inriktas på frågor med en europeisk dimension. Ett nytt nordiskt handlingsprogram som trädde i kraft 1994 utgjorde grunden för detta.

EES-avtalet ställde krav på insatser från Konsumentverket i form av bl.a. *marknadskontroll*. Ny lagstiftning innebar t.ex. krav på systematiska kontroller på produktsäkerhetsområdet och det var därför viktigt att verket avsatte tillräckliga resurser för denna tillsynsverksamhet. Verket skulle också åstadkomma en hög efterlevnad av den konsumentskyddande lagstiftningen. Regeringen betonade vidare vikten av att Konsumentverket fortsatte att spela en aktiv och viktig roll inom det internationella *standardiseringsarbetet*. Detta hängde bl.a. samman med att de närmare säkerhetskrav som olika produkter skall uppfylla enligt EG-rättsakter på produktsäkerhetsområdet skall fastställas i standarder.

Betydelsen av den *lokala konsumentverksamheten* betonades och det var angeläget att ge stöd till verksamheten i form av bl.a. informations- och utbildningsinsatser från Konsumentverkets sida.

*Skuldsaneringslagen* trädde i kraft den 1 juli 1994. Regeringen pekade på att den kommunala budgetrådgivningen visat sig vara värdefull för att bemästra ekonomiska problem i hushållen och att denna rådgivning skulle komma att spela en ännu viktigare roll i och med införandet av den nya lagen.

### Budgetåret 1995/96

Inför budgetåret 1995/96, som omfattade 18 månader, ansåg regeringen att det måste förbli en viktig uppgift för konsumentpolitiken att ägna särskild uppmärksamhet åt *ekonomiskt utsatta hushåll* (prop. 1994/95:100). De hushållsekonomiska frågorna, särskilt budgetrådgivning och skuldsanering, angavs därför som mycket viktiga uppgifter för Konsumentverket.

En annan utvecklingstendens som var viktig för konsumentpolitiken att uppmärksamma var *internationaliseringen*. Regeringen pekade på att konsumenterna genom EU-medlemskapet ställdes inför nya svårigheter, t.ex. att marknaden skulle bli mer svåröverskådlig och att risken för att dåliga varor och tjänster skulle säljas blev större. Vidare nämndes att konsumenterna kunde komma att ställas inför nya marknadsförings- och distributionsformer som det var svårt att värja sig emot och att marknadsföringen genom ny teknik, t.ex. TV-reklam, kunde bli mer påträngande.

Liksom föregående budgetår ansåg regeringen att det var en viktig uppgift för Sverige att i EU-arbetet driva på mot breddat, fördjupat och mera kraftfullt konsumentskyddsarbete i Europa och erinrade om att man i regeringsdeklarationen slagit fast att Sverige skall bidra till en förstärkning av konsumenternas ställning i Europa vad gäller varornas och tjänsternas pris, kvalitet och säkerhet.

Betydelsen av att delta i den europeiska *standardiseringen* betonades, eftersom detta är ett viktigt förebyggande arbete för att hindra att vi får problem med bristande säkerhet och funktion hos produkter som kommer över våra gränser. Enligt regeringens mening borde Konsumentverket även i fortsättningen spela en viktig roll och ambitionsnivån ligga på en oförändrat hög nivå. Därutöver ansåg regeringen att också konsumentorganisationer och andra frivilliga organisationer måste ges tillfälle att medverka i standardiseringsarbetet.

När det gällde resurserna för *marknadskontroll* ansåg regeringen att dessa i första hand borde användas för att övervaka produkterna från säkerhetssynpunkt. Resurserna borde dessutom stå i rimlig proportion både till de risker och de personer som är tänkta att använda produkterna. Att barn inte utsätts för onödiga risker skulle ha en hög prioritet. Konsumentverkets insatser i egenskap av tillsynsmyndighet enligt de lagar som reglerar konsumentskyddet inom EU behövde ökas under budgetperioden. Det fanns också behov av att satsa resurser på europeiskt och annat internationellt samarbete. Regeringen nämnde de informationssystem som byggts upp inom EES-området för att upprätthålla en god produktsäkerhet – notifikationssystemet om farliga produkter (RAPEX) och skaderapporteringsystemet (EHLASS).



Regeringen poängterade vikten av en väl utbyggd *lokal konsumentverksamhet*, som kommit att markeras ytterligare genom tillkomsten av skuldsaneringslagen. Andra viktiga inslag i det lokala arbetet var att medla i tvister mellan konsumenter och näringsidkare, varu- och serviceförsörjningsfrågor samt samverkan med annan lokal verksamhet, t.ex. inom föreningslivets ram.

Vidare nämndes den *offentliga sektorn*, som förändrats bl.a. genom avregleringar. Behovet av att lyfta fram brukarnas intressen inom detta område ansågs tydligt.

Utöver de nämnda områdena angav regeringen flera verksamhetsmål för Konsumentverket, t.ex. att främja undersökningar av *pris- och servicenivån i dagligvaruhandeln* (matkostnadsundersökningar), öka insatserna för att göra *service tillgänglig för handikappade och äldre* bl.a. genom att anpassa tekniken, stärka *ungdomars kunskaper om konsumentfrågor* och följa utvecklingen av *aggressiva marknadsföringsmetoder och diskriminerande reklam*.

### **Budgetåret 1997**

I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) anförde regeringen att det var viktigt att fullfölja de konsumentpolitiska mål som beslutades av riksdagen i juni 1995. När det gällde inriktningen av det konsumentpolitiska arbetet skulle åtgärder som avsåg *hushållens baskonsumtion* och stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd prioriteras. Ungdomar, arbetslösa och invandrare nämndes som viktiga målgrupper för detta arbete. I verksamhetsmålen för Konsumentverket ingick att öka kunskapen i samhället om främst utsatta hushålls ekonomiska situation och att öka konsumenternas kunskaper i hushållsekonomi.

Hushållens stora skuldsättning var ett annat viktigt område för konsumentpolitiska insatser i form av bl.a. *budgetrådgivning och skuldsanering*. I de hushållsekonomiska frågorna ingick även finansiella tjänster som en viktig del.

Regeringen påpekade återigen att *medlemskapet i EU* innebar att det inte längre var tillräckligt med en bra svensk konsumentpolitik utan att Sverige måste arbeta för att konsumenterna skall få en stark ställning och inflytande i EU.

En konsumentpolitisk uppgift under budgetåret var att uppmärksamma problem som uppstått för konsumenterna till följd av *avregleringen* och den ökade konkurrensen samt förändringar till följd av ny teknik.

Utarbetande av en strategi för att utveckla sådana produktions- och konsumtionsmönster som minskar påfrestningen på *miljön* och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling var ytterligare en angelägen uppgift.

### Budgetåret 1998

För budgetåret 1998 angav regeringen i budgetpropositionen (prop. 1997/98:1) tre prioriterade områden:

Att konkretisera *miljömålet* inom konsumentpolitiken och ta fram en åtgärdsinriktad handlingsplan på området konsumtion och miljö.

Att *stärka konsumenternas ställning* som marknadsaktörer, bl.a. genom åtgärder för bättre prisinformation inom dagligvaruhandeln.

Att arbeta för en *starkare ställning för konsumenterna i EU*. Regeringen ansåg att det var särskilt viktigt att konsumentintresset och ett ökat konsumentinflytande skulle tillgodoses vad gäller livsmedel, det europeiska standardiseringsarbetet, finansiella tjänster och det nya mediasamhället.

### Budgetåret 1999

I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) redovisades fyra prioriterade områden:

- Att fortsätta arbetet med att genomföra handlingsplanen för att uppnå *miljömålet*.
- Att stärka konsumenternas ställning i *informationssamhället*.
- Att ge konsumenterna tillgång till bättre information om *priser och annan information beträffande dagligvaror*.
- Att arbeta för att konsumenterna skall få en *starkare ställning i EU*.

De verksamhetsmål som angavs för Konsumentverket med utgångspunkt från de övergripande målen var att genomföra lokala matkostnadsundersökningar, arbeta för en förbättrad information och utbildning i hushållsekonomiska frågor, analysera utvecklingen av utbudet av service i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden, att stärka konsumenternas ställning i informationssamhället, bevaka miljöargument i marknadsföringen, se till att finansiella tjänster erbjuds på skäliga villkor och med tillbörliga metoder, arbeta för att konsumenterna är kritiska och kunniga i sitt agerande på marknaden och att minska konsumentproblem på marknaden för nödvändighetstjänster. Ytterligare verksamhetsmål var bl.a. att verka för att antalet konsumenttviv-

ter som behöver gå till Allmänna reklamationsnämnden minskar, att minska förekomsten av farliga produkter på marknaden och att arbeta för en ökad miljöanpassning av varor och tjänster.

## 2.5 Regeringens handlingsplan för miljön

I skrivelsen Konsumenten och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67), presenterade regeringen i februari 1998 sin syn på centrala frågor som rör det miljömål som gäller för konsumentpolitiken. Ett viktigt skäl för handlingsplanen var att beräkningar har visat att hushållen ger upphov till sammantaget nära hälften av de svenska miljöskadliga utsläppen. Handlingsplanen är ett led i regeringens arbete för att uppnå en hållbar utveckling och var inledningen till en process med syftet att uppmuntra och underlätta för hushållen att ta ett ökat ansvar för miljön och resurshushållningen.

Riksdagens behandling av skrivelsen föranledde inga erinringar (bet. 1997/98:LU21, rskr. 1997/98:220).

### **Sektorsansvar för Konsumentverket**

Regeringen aviserade i handlingsplanen att Konsumentverket skulle få ett sektorsansvar för konsumentrelaterade miljöfrågor. Detta innebär att verket skall vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i sådana frågor. Syftet med ansvaret är att underlätta samordning och för att arbetet mot miljömålet i konsumentpolitiken skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Inom ramen för sektorsansvaret skall Konsumentverket från ett hushållsperspektiv eller utifrån hushållens förutsättningar kunna beakta miljöaspekter vid kunskapsutvecklingen inom verket, ansvara för kunskapsförmedling om miljöfrågor till hushållen och övriga berörda aktörer samt verka för att konsumentaspekter beaktas i andra myndigheters information till hushållen i frågor som rör en hållbar utveckling. Vidare skall myndigheten verka för att producenter i ökad utsträckning inkluderar såväl funktions- och kvalitetskrav som miljökrav i produktutvecklingen samt stödja frivilliga organisationer som bedriver konsumentinriktat miljöarbete.

### **Sektorsmål för miljön**

Regeringen aviserade ett uppdrag för Konsumentverket att, i samråd med andra berörda myndigheter, formulera sektorsmål som preciserar miljömålet i konsumentpolitiken. Dessa mål borde, för att de skall kunna koncentreras på områden där de gör bäst nytta, formuleras utifrån en analys av vilka miljöproblem som hushållen bäst kan bidra till att avhjälpa. Sektorsmålen inordnas under de nationella miljö kvalitetsmål som beslutas av riksdagen.

Sektorsmålen borde enligt regeringen formuleras med sikte på att hushållen skall uppmuntras och ges reell möjlighet att beakta miljöaspekter vid valet av varor och tjänster, ställa miljökrav på de varor de införskaffar och på de tjänster de tar i anspråk, ta ett ökat miljöansvar i samband med användningen av varor genom rätt användning och underhåll samt genom att förbättra sin källsortering i takt med att förutsättningar för detta ges.

### **Kunskap om miljöfrågor**

I handlingsplanen betonas att mer kunskap behövs om frågor som rör konsumenterna och miljön som grund för beslut om åtgärder och uppföljning. Eftersom kunskap också är en förutsättning för ändrat beteende utgör utökad förmedling av kunskap och information till hushållen en central del av handlingsplanen.

Regeringen ansåg att kunskapen borde öka bl.a. avseende

- sambandet mellan hushållens agerande och påverkan på miljön, bl.a. på vilket sätt de mest påtagliga minskningarna i hushållens miljöbelastning kan åstadkommas,
- faktiska förutsättningar för hushållen att agera miljömedvetet,
- målkonflikter ur ett hushållsperspektiv,
- hushållens prioriteringar.

Konsumentverket borde fungera som kunskapskälla i förhållande till enskilda konsumenter, vidareinformatörer och andra aktörer inom området. Förutom samarbetsprojekt mellan myndigheter och genomförandet av olika studier för att öka kunskapen på området nämndes möjligheterna att erhålla kunskap genom statistik och forskning.

Regeringen konstaterade att ett miljöanpassat beteende hos konsumenterna är beroende av en insikt om att det finns ett samband mellan det egna agerandet och inverkan på miljön. Regeringen såg positivt på Konsumentverkets planer på att via informationsteknologin förenkla

för hushållen och andra målgrupper att få information om miljö- och resurshushållningsfrågor.

### **Åtgärder**

I handlingsplanen presenterades olika åtgärder som regeringen ansåg viktiga när det gällde konsumtionen och produktionen av varor och tjänster. Det gällde bl.a. direkta insatser i form av deltagande i standardiseringsarbete, insatser som rör konsumenternas efterfrågan och förbättrad miljöinformation om produkter.

Regeringen avsåg att ge Konsumentverket i uppdrag att bl.a.

- utöka insatserna med avseende på miljöaspekter i varuprovningssamheten,
- bevaka miljöargument i marknadsföringen,
- sträva efter prisundersökningar även för ekologiskt producerade livsmedel,
- lyfta fram hushållsaspekter inom systemen för källsortering.

Inom det nordiska samarbetet skulle Sverige verka för

- en utvärdering av det nordiska miljömärkningssystemet Svanen,
- en analys av förutsättningarna för ömsesidigt godkännande av miljömärken på internationell nivå.

När det gällde hushållens boende och resande ansåg regeringen att konsumenternas val av transportmedel och bostad måste underlättas genom bl.a.

- bättre information om miljöaspekter i boendet,
- bättre information om bilars miljöegenskaper,
- bättre bevakning av konsumentaspekter inom kollektivtrafiken för att motverka en utveckling mot ett ensidigt beroende av bil.

### **Stöd till lokal och frivillig verksamhet**

Den lokala verksamhetens betydelse betonades. Centralt stöd i form av fortbildning, faktaunderlag och rådgivning är en viktig förutsättning för det lokala arbetet. Regeringen ansåg att de kommunala konsumentvägledarna skulle kunna spela en viktig roll bl.a. genom att erbjuda samlad konsumentinformation. Samarbete mellan lokala aktörer såsom konsumentvägledare och energirådgivare ansågs positivt av samma skäl. Vid angivande av mål och inriktning för fördelning av medel till frivilliga

organisationer skulle hushållsrelaterade miljöfrågor ges hög prioritet under en period.

### Målkonflikter

Miljömålet i konsumentpolitiken är en nyhet sedan 1995. Regeringen konstaterade i handlingsplanen att det finns risk för målkonflikter. Förekomsten av sådana kan leda till svårigheter för enskilda hushåll och konsumenter att agera på ett miljöanpassat sätt. Konflikter mellan olika mål kan uppstå för enskilda i olika valsituationer. Även målkonflikter i samhället kan försvåra ett miljöanpassat handlande av enskilda. Målkonflikterna kan leda till minskad motivation att handla miljömedvetet.

Enligt regeringen kan målkonflikter uppstå för enskilda konsumenter mellan å ena sidan miljöhänsyn och å andra sidan främst ekonomi och tidsanvändning. En konsument som vill handla ekologiskt producerade livsmedel måste oftast vara beredd att betala ett högre pris för dessa. Som ett annat exempel nämndes att det är mer tidskrävande att sortera och återlämna avfall än att lägga allt i samma soptunna.

Mellan miljöhänsyn och den fria rörligheten för varor och tjänster på EU:s inre marknad kan en målkonflikt i samhället uppstå som berör konsumenterna. Sveriges åtagande att följa det gemensamma regelverket gör att handlingsutrymmet på nationell nivå ibland är begränsat. Inom konsumentpolitiken utgör miljömålet ett av fyra, inbördes jämställda, konsumentpolitiska mål. De fyra målen fungerar ofta ömsesidigt stödjande. Exempelvis har en av konsumentpolitikens främsta uppgifter alltid varit att hjälpa hushållen att effektivt utnyttja sina resurser, vilket torde ligga väl i linje även med miljömålet. Det kan dock i vissa situationer förekomma att miljömålet står i strid med hushållningsmålet eller något av de övriga målen. En konflikt mellan miljömålet och säkerhetsmålet uppstår t.ex. när materialet i sängkläder och möbler samt i hemelektronisk utrustning på grund av brandrisk måste flamskyddsbehandlas med medel som i dag bedöms som miljöfarliga.

Om en målkonflikt uppstår borde enligt regeringen en lösning eftersträvas som på ett godtagbart sätt tillgodoser båda målen. Om en sådan lösning inte står att finna blir en prioritering aktuell. Prioriteringar underlättas med hjälp av bättre kunskaper. Dock finns det inte alltid entydiga svar på hur miljöproblem uppkommer och kan bemästras. Under alla omständigheter är det viktigt att målkonflikter identifieras och uppmärksammas, även om de inte alltid går att undvika. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) framhöll regeringen att propositioner och utredningar av betydelse skall åtföljas av en eko-

logisk hållbarhetsbeskrivning. Ett liknande förslag presenterades också i betänkandet (SOU 1996:108) Konsumenterna och miljön. Ett sådant tillvägagångssätt torde bidra till att antalet målkonflikter kan minska också på för hushållen viktiga områden. Miljömålet inom konsumentpolitiken bidrar enligt regeringen till att målkonflikter uppmärksammas genom att detta mål i beslutssituationer beaktas parallellt med övriga konsumentpolitiska mål.

### Uppföljning av handlingsplanen

Enligt skrivelsen avsåg regeringen att senast år 2001 återkomma till riksdagen med en lägesrapport om hur arbetet med miljömålet i konsumentpolitiken fortskrider och senast år 2002 redovisa effekterna av arbetet.

## 2.6 Grön databas och provning av varors miljövänlighet

Arbete med att bygga upp en databas med hushållsrelaterad miljöinformation pågår hos Konsumentverket. Databasen skall kunna användas av enskilda konsumenter, olika vidareinformatörer, företag och organisationer samt fungera som ett viktigt läromedel i skolan. Satsningen skall kunna öka IT-kompetensen hos berörda grupper och syftar även till att stimulera lokala initiativ, bland annat lokala investeringsprogram. Förutom relevant miljöinformation kommer databasen att innehålla information som rör miljömärkning, faktamaterial från tidningen Råd & Rön, goda exempel och interaktiva lösningar.

Konsumentverket har också påbörjat ett arbete med att utveckla provningsmetoder avseende varors miljöaspekter. Bland annat skall metoder rörande hushållsaspekter inom systemen för källsortering utprovas.

## 2.7 Överväganden och förslag

### 2.7.1 Konsumentpolitik

<p><b>Kommitténs bedömning och förslag:</b> Det förekommer konsumentpolitiskt relevanta frågor inom i princip samtliga områden. Det är därför viktigt att konsumentaspekter beaktas även av myndigheter</p>
---

och enheter inom Regeringskansliet som har sitt huvudsakliga verksamhetsområde utanför det traditionella konsumentområdet.

I instruktionen för myndigheter som har till uppgift att verka för konsumentintresset bör det finnas en hänvisning till de konsumentpolitiska målen.

Ett Konsumentdepartement bör inrättas. I Konsumentdepartementets ansvarsområde bör ingå, förutom de frågor som i dag hör till konsumentområdet, även sådana livsmedelsfrågor som har en direkt betydelse för den enskilde konsumenten.

Konsumentfrågor återfinns inom de flesta områden. Det finns emellertid enligt vår mening en risk för att konsumentaspekterna inte i tillräcklig utsträckning beaktas när åtgärder vidtas utanför det traditionella konsumentpolitiska området. Detta kan leda till att de konsumentpolitiska insatserna försvagas eller till och med motverkas.

I förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket anges de nu gällande konsumentpolitiska målen som övergripande mål för verkets verksamhet. Även andra myndigheter skall enligt sina instruktioner agera till nytta för konsumenterna. Som exempel kan nämnas förordningen (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk, förordningen (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk och förordningen (1996:353) med instruktion för Konkursverket. Livsmedelsverket skall enligt sin instruktion i konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshandlingen och bra matvanor. Jordbruksverket skall inom jordbrukets och rennäringens område arbeta aktivt för en konkurrenskraftig miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Konkursverkets uppgifter enligt instruktionen är att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. De övergripande konsumentpolitiska målen är emellertid inte utpekade i de nämnda myndigheternas instruktioner på samma sätt som fallet är med Konsumentverket. Detta är olyckligt enligt vår mening eftersom det kan få till följd att de konsumentpolitiska målen inte beaktas i tillräcklig mån. En inventering av myndigheternas instruktioner bör göras. I de fall då en myndighet har till uppgift att verka till förmån för konsumentintresset bör det i instruktionen finnas en hänvisning till de konsumentpolitiska målen.

Konsumentpolitiken bör enligt vår mening ha en stark ställning, inte bara på myndighetsnivå utan också i regeringens arbete. Vi föreslår därför att konsumentfrågorna samlas i ett Konsumentdepartement. Ett Konsumentdepartement skulle enligt vår mening på ett annat sätt än vad som är möjligt i dag kunna samordna och därigenom stärka de kon-



sumentpolitiska insatserna. Att samla konsumentfrågorna i ett Konsumentdepartement skulle enligt vår mening vidare kunna stärka och effektivisera det konsumentpolitiska arbetet i internationella sammanhang.

I propositionen 1999/2000:1 anför regeringen att den prioriterar frågor som rör säkra och sunda livsmedel d.v.s. att konsumenterna skall kunna äta livsmedel utan risk för sjukdomar. Regeringen säger vidare att den är angelägen om att livsmedelsfrågorna ses ur ett tydligare konsumentperspektiv. Vi delar bedömningen att livsmedelsfrågor är angelägna konsumentfrågor. Det kan noteras att ansvaret för livsmedels- och konsumentfrågor inom kommissionen är placerat på samma Generaldirektorat. Vi menar därför att ansvaret för vissa delar av Livsmedelsverkets direkt konsumentinriktade arbetsområden, inte minst mot bakgrund av de fördelar som detta innebär för samordningen av EU-arbetet, bör föras över till det av oss föreslagna Konsumentdepartementet. Vi kan konstatera att frågor om livsmedels kvalitet och säkerhet i dag inte är en huvudfråga på myndighetsnivå för konsumentområdet. Att föra samman livsmedelsfrågor med övriga konsumentfrågor hos ett Konsumentdepartement skulle innebära att livsmedelsfrågorna tydligt utpekades som en konsumentpolitisk uppgift. Detta skulle underlätta samordningen av insatserna på myndighetsnivå.

## 2.7.2 Gällande konsumentpolitiska mål

**Kommitténs bedömning:** De nu gällande konsumentpolitiska målen är relevanta och fungerar i huvudsak väl.

De fyra nu gällande konsumentpolitiska målen har funnits sedan år 1995. Samhället har genomgått stora förändringar under de gångna åren. De övergripande målen har, förändringarna till trots, inte förlorat i relevans. Det saknas därför skäl att vidta några mera ingripande åtgärder vad gäller de befintliga målen.

### *Hushållningsmålet*

Regeringen bedömde i 1995 års konsumentpolitiska proposition att hushållens ansvar för sin egen långsiktiga ekonomi skulle bli större i framtiden. Utvecklingen mot ett större enskilt ansvar har än mer accentuerats enligt vår mening. Konsumenterna förutsätts t.ex. ta ett större ansvar för sin egen pension i det nya pensionssystemet. Ett annat

exempel från propositionen på utvecklingstendenser som är högaktuella även i dag är den förändrade situationen vad gäller konsumtion av offentliga tjänster och tjänster på avreglerade marknader.

#### *Marknadsmålet*

Tankarna i 1995 års proposition är fortfarande i högsta grad aktuella. Konsumenternas ställning på marknaden är av avgörande betydelse för deras möjligheter att agera välöverlagt och ta tillvara sina intressen. Förändringarna av förhållandena på marknaderna sker i en allt snabbare takt vilket kräver kontinuerlig uppmärksamhet från konsumentmyndigheternas sida. Den ökade graden av internationalisering har en fortsatt stor påverkan på konsumenternas ställning på marknaden.

#### *Säkerhetsmålet*

Säkerhetsfrågorna bör även fortsättningsvis ha hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet. Produktsäkerhetsfrågor behandlas även på annan plats i betänkandet (i kapitel 3 om Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt samt i kapitel 9 om Produktsäkerhet).

#### *Miljömålet*

Mot bakgrund av sambandet mellan konsumtion och miljö är det självklart att de konsumentpolitiska målen även i fortsättningen skall innehålla ett miljömål. Det är en angelägen konsumentpolitisk uppgift att få människor att utveckla konsumtionsmönster som belastar miljön så lite som möjligt. Det är naturligtvis viktigt att även produktionen påverkas i samma riktning. De överväganden som låg till grund för beslutet att de konsumentpolitiska målen skulle innefatta ett miljömål (se avsnitt 2.2 ovan) har enligt vår mening fortsatt aktualitet.

### 2.7.3 Ett nytt konsumentpolitiskt mål

**Kommitténs bedömning:** Ett nytt konsumentpolitiskt mål bör införas som tar sikte på att tillgodose konsumenternas behov av bra

- utbildning (t.ex. utbildning i konsumentkunskap inom ramen för undervisningen i skolan),

- information (t.ex. information i form av märkning som gör det möjligt att göra medvetna konsumtionsval i vidsträckt betydelse såsom miljö- jämställdhets- och rättvisemärkning) och
- vägledning (t.ex. den lokala konsumentverksamheten)

Det finns ett relativt väl utbyggt rättsligt skydd för konsumenterna i Sverige. Information, utbildning och vägledning är däremot områden där "konsumentskyddet" kan utvecklas ytterligare. Det är enligt vår mening viktigt att *konsumenterna har tillgång till bra utbildning, information och vägledning*. Ett nytt konsumentpolitiskt mål med detta innehåll bör därför föras in.

För att det marknadsekonomiska systemet skall kunna fungera på ett bra sätt krävs kunniga och kritiska konsumenter som har möjlighet att göra medvetna val på marknaden. Här finns det anledning att förstärka de konsumentpolitiska insatserna. För att få medvetna konsumenter krävs bland annat information om de varor och tjänster som finns på marknaden. Informationen bör täcka många aspekter. Den traditionella synen är att det skall finnas information om de egenskaper som finns hos själva produkten som sådan.

Många konsumenter lägger dock även etiska överväganden till grund för sitt agerande på marknaden. Information om företagens agerande i produktionsledet d.v.s. om produkterna producerats under socialt och miljömässigt acceptabla förhållanden m.m. efterfrågas allt mer. Jämställdhets- rättvis- och miljömärkning samt märkning av ursprungsland och märkning av genmodifierade produkter kan nämnas som exempel på information som behövs för att, från dessa utgångspunkter, kunna göra medvetna val.

Enbart information räcker emellertid inte för att konsumenterna skall kunna bli kunniga och medvetna. Det behövs även satsningar på utbildning och vägledning, något som ligger i linje med Europeiska Kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1999–2001 och artikel 153 i EG-fördraget. (Konsumentutbildning och lokal konsumentvägledning behandlas i kapitel 11 respektive 4 i betänkandet).

**Kommitténs bedömning:** Det bör uttryckligen anges att de konsumentpolitiska målen skall beaktas på alla områden och gälla för såväl det nationella som det svenska internationella konsumentpolitiska arbetet.

Det bör av de konsumentpolitiska målen klart framgå att de skall beaktas även utanför det traditionella konsumentpolitiska området och i

Sveriges internationella arbete. En sådan skrivning kan enligt vår mening utformas som en ”portalparagraf”.

*En generell skyldighet att beakta konsumentaspekterna inom alla områden* ligger väl i linje med skrivningarna i Amsterdamfördraget. Detta innebar, från konsumentsynpunkt, väsentliga förändringar av EG-fördraget. Bland annat pekades konsumentpolitiken ut som ett självständigt politikområde.

För att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå skall gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen (artikel 153.1 EG).

Konsumentskyddskraven skall vidare beaktas när gemenskapens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs (artikel 153.2 EG).

*Det konsumentpolitiska arbetet inom EU och internationella sammanhang i övrigt* utvecklas i betänkandets kapitel 3.

**Kommitténs förslag:** Konsumentpolitiken syftar till att tillvarata konsumenternas intressen som aktörer på marknaden och brukare av varor och tjänster. Den skall därför beaktas inom alla politikområden där konsumenternas intressen berörs. De konsumentpolitiska målen, som gäller såväl för det nationella arbetet som för det svenska arbetet i internationella sammanhang, skall vara:

- att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt,
- att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden,
- att konsumenternas hälsa och säkerhet skall skyddas,
- att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling, och
- att konsumenterna skall ha tillgång till bra utbildning, information och vägledning.

I propositionen (prop. 1994/95:140) som låg till grund för de nu gällande målen gav regeringen vissa kommentarer till sina förslag till mål och inriktning för konsumentpolitiken. Regeringen anförde bland annat att ”Mot den bakgrunden bör det första målet för den framtida konsumentpolitiken vara att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt”. Skrivningen kan uppfattas som att det finns en inbördes prioritering mellan målen och att hushållningsmålet skall uppfattas som det främsta målet. Vi menar

att det inte skall finnas någon inbördes rangordning mellan målen utan att alla mål är lika viktiga. Med detta synsätt kan det uppstå konflikter. Den konflikt som kan uppstå mellan hushållningsmålet och miljömålet får här tjäna som ett exempel. Konsumentverket gör regelbundet undersökningar, kommunvis, av hushållens matkostnader med utgångspunkt från pris, miljöservice och transportkostnader (Hushållens matkostnader, Rapport 1999:15). Grunden för undersökningarna är en matsedel med alla måltider för en fyraveckorsperiod med vanlig näringsriktig mat för olika typer av hushåll. I rapporterna redovisas vad det kostar att handla mat för en månad i de undersökta butikerna på de olika orterna. Av undersökningarna framgår att matkostnaden vanligtvis blir lägre om maten köps på en stormarknad. Det konstateras i rapporterna att det dock inte alltid lönar sig att åka långt, med bil, för att handla. Transportkostnaderna "äter i vissa fall upp" hela skillnaden i matkostnaden mellan den billigaste och den dyraste butiken och miljön belastas dessutom negativt. Enligt vår mening har, i det angivna exemplet, miljömålet inte beaktats i lika hög grad som hushållningsmålet. I redovisningen av kostnaderna borde, förutom de direkta transportkostnaderna, även den negativa miljöpåverkan som bilåkandet ger upphov till räknas in och redovisas. Detta skulle tjäna flera syften. Konsumenten skulle uppmärksammas på kostnaderna för de negativa miljökonsekvenserna och kunna väga in dessa i sitt konsumtionsval. Genom att miljökonsekvenserna redovisas tydligt kan de också lättare beaktas vid övergripande konsumentpolitiska bedömningar.

#### 2.7.4 Prioriteringar

**Kommitténs bedömning:** Samhället förändras ständigt och i snabb takt. Vi anser att det inte är möjligt eller lämpligt att peka ut långsiktigt prioriterade områden för konsumentpolitikens inriktning, utöver vad som sker genom de övergripande konsumentpolitiska målen.

För närvarande tillämpas, från statsmakternas sida, en förhållandevis detaljerad styrning av Konsumentverkets verksamhet. På övergripande nivå finns de konsumentpolitiska målen och den prioriterade inriktningen för konsumentpolitiken som riksdagen beslutade år 1995. Motsvarande mål och inriktningar återfinns i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket. I budgetprocessen utpekade därefter områden som särskilt skall prioriteras under budgetåret.

Den inriktning som skall prioriteras för konsumentpolitiken enligt 1995 års beslut är hushållens baskonsumtion, stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd samt främjandet av konsumentintresset i det internationella arbetet.

Med *baskonsumtion* avses bland annat livsmedel, kläder, boende och transporter och offentliga tjänster som vård, omsorg och utbildning samt el, tele, värme och vatten. Den nu gällande inriktningen för prioritering är statisk, enligt vår mening, i och med att den inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till att behoven kan ändras från tid till annan. Även uppfattningen om vad som skall inrymmas i begreppet baskonsumtion förändras med tiden. Inriktningen har inte reviderats sedan år 1995 då den fastställdes.

*Utsatta grupper* är en annan inriktning som inte är helt lätt att tillämpa som långsiktig prioriteringsgrund. Med utsatta grupper avses t.ex. ekonomiskt eller socialt utsatta konsumentgrupper som av olika skäl har svårt att bevaka sina intressen och ta tillvara sin rätt. Exempel på grupper som nämnts i dessa sammanhang är hushåll med svag ekonomi, ungdomar, ensamstående med barn, arbetslösa och invandrare. Frågan är om det är lämpligt att peka ut vissa grupper som generellt utsatta. Invandrare kan i vissa situationer t.ex. på grund av språksvårigheter vara en utsatt grupp men behöver inte vara det i andra situationer.

Enligt vår mening bör metoden med långsiktiga prioriteringar frångås till förmån för ett mera flexibelt synsätt. Prioriteringarna bör utgå från behoven och snabbt kunna riktas in på nya företeelser. Den snabba utvecklingen i samhället och på marknaden kräver en beredskap för snabba insatser. I och med att utvecklingen inte alltid kan förutses är det inte lämpligt att förlita sig på en långsiktig prioritering. Nya företeelser, produkter och tjänster kan snabbt få stor spridning och påverka stora grupper av konsumenter. Mobiltelefoner och datorer kan nämnas som exempel på produkter som fått en spridning bland konsumenterna som inte kunde förutses för några år sedan. År 1995 var t.ex. mobiltelefoninnehavet bland vanliga konsumenter förhållandevis blygsamt i förhållande till dagens situation då stora konsumentgrupper har tillgång till egen mobiltelefon.

## 2.7.5 Insatser på myndighetsnivå

**Kommitténs förslag:** Prioriteringen av konsumentpolitiska insatser, både på kort och lång sikt, bör i större utsträckning ske på myndighetsnivå med utgångspunkt från de övergripande målen.

Det bör vara Konsumentverkets ansvar, enligt sin instruktion;

- att ta egna initiativ och ha en beredskap för att snabbt kunna agera på aktuella företeelser med utgångspunkt från de övergripande målen och konsumenternas faktiska behov av stöd och hjälp samt
- att ha ett övergripande ansvar för att bevaka samtliga marknader och företeelser som kan ha betydelse för den enskilde konsumenten och därvid ha ett samordningsansvar och en pådrivande roll om en fråga faller under en annan myndighets ansvarsområde.

I det övergripande ansvaret bör ligga att årligen ge regeringen en redovisning av relevanta myndigheters konsumentpolitiska insatser.

Förändringar på marknaden sker i dag i högre takt än tidigare. Det finns ingenting som talar för att förändringstakten skulle komma att avta. Tvärtom talar det mesta för motsatsen. Förändringarna som tidigare mest handlade om den svenska marknaden har genom internationaliseringen och den nya informationstekniken utsträckts till att omfatta hela världsmarknaden. För konsumenterna innebär utvecklingen att de kommer att mötas av snabba förändringar i varu- och tjänsteutbud och leverantörsgupperingar. Till det senare bidrar att många offentliga tjänster, som tidigare också tillhandahölls av offentliga förvaltningar, nu läggs ut på entreprenad.

En utgångspunkt för konsumentpolitiken bör vara att den skall vara till för alla konsumenter. Naturligtvis är det lämpligt från resurs- och effektivitetsskäl att rikta insatser mot de konsumenter som har det största behovet av stöd inom ett visst område. I många fall kan hela konsumentkollektivet utgöra målgruppen för en viss insats. Behovet av stöd är emellertid inte statiskt. De konsumentpolitiska insatserna bör därför grundas på kvalificerade undersökningar och analyser. För att uppnå detta är det viktigt att prioriteringen av insatserna i större utsträckning än vad som sker i dag görs på myndighetsnivå. De övergripande målen för det konsumentpolitiska arbetet bör kunna tjäna som utgångspunkt för denna prioritering. En skrivning som bygger på ett sådant tänkesätt finns på konkurrensområdet. I prop. 1999/2000:1 avseende konkurrensområdet anges följande under rubriken prioriteringar: ”En högt ställd prioritering för Konkurrensverket är att skapa

verksamhetsformer för tillsyn i form av egna initiativ och uppföljning av tidigare fattade beslut”.

Konsumentverkets roll bör vara samordnande och pådrivande vad gäller konsumentfrågor överhuvudtaget. Verket bör fortlöpande följa utvecklingen på samtliga marknader, således även utanför det traditionella konsumentområdet, för att kunna agera när det behövs för att stötta konsumenterna, antingen genom egna insatser eller genom att påverka sektorsmyndigheterna att agera. Konsumentverket bör föra en kontinuerlig dialog med andra myndigheter, som arbetar med frågor som har betydelse från konsumentsynpunkt, både för att få kunskap om konsumentproblem och för att kunna agera pådrivande.

I Konsumentverkets samordningsroll bör ingå att fungera som kontaktpunkt för konsumentfrågor i förhållande till regeringen och att i denna egenskap årligen sammanställa en rapport över läget på konsumentområdet med utgångspunkt från identifierade problem och vidtagna åtgärder. Genom en sådan samlad information sprids erfarenheter så att dessa kan vara till gemensam nytta för samtliga inblandade konsumentpolitiska aktörer vilket bidrar till effektivisering av verksamheten.

I de aktuella myndigheternas instruktioner bör införas en skyldighet att årligen till Konsumentverket lämna en redogörelse över sina konsumentpolitiska insatser.

### 2.7.6 Konsumentpolitisk proposition eller skrivelse

**Kommitténs förslag:** Konsumentpolitiska propositioner eller skrivelser till riksdagen bör läggas fram vart fjärde år.

Principiella och övergripande frågor vad gäller konsumentpolitikens inriktning bör enligt vår mening vart fjärde år läggas fram i en konsumentpolitisk proposition eller skrivelse till riksdagen. De rapporter som vi föreslår att Konsumentverket årligen skall ge in till regeringen över läget på konsumentområdet bör kunna tjäna som underlag för en bedömning av den konsumentpolitiska utvecklingen.



## 3 Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt

### 3.1 Vårt uppdrag

Vi skall enligt våra direktiv analysera om det finns anledning att formulera om de nu gällande konsumentpolitiska målen, så att EU-aspekterna betonas tydligare och föreslå hur detta i så fall bör ske. Kommittén skall vidare värdera vilka strategier som är lämpliga för att Sverige skall kunna bedriva ett kraftfullt och initierat arbete med konsumentfrågor inom EU och andra internationella fora samt lämna förslag på sakfrågor som särskilt bör lyftas fram. Slutligen skall vi se över vilken roll Sverige bör spela i det nordiska konsumentpolitiska samarbetet.

### 3.2 Konsumentpolitiken inom EU

#### **Det första konsumentpolitiska programmet**

EU antog ett första konsumentpolitiskt program år 1975. I programmet slogs fast vissa grundläggande konsumenträttigheter: skyddet för hälsa och säkerhet, skyddet av ekonomiska intressen, rätten till reklamation och skadestånd, rätten till information och utbildning samt rätten till inflytande.

#### **Nya metoden**

Konsumentskyddsarbetet kom igång på allvar i mitten av 1980-talet. En viktig faktor för den gemensamma konsumentpolitiken blev den nya metoden för harmonisering av lagstiftning. Enligt denna nya metod skall gemenskapslagstiftning i form av direktiv som rör människors liv, hälsa och säkerhet inte i detalj reglera alla frågor. Direktiven skall endast fastställa de väsentliga säkerhetskrav som en produkt skall uppfylla för att få säljas fritt. De detaljerade tekniska specifikationerna fastställs i stället i s.k. harmoniserade standarder som tas fram av de

europiska standardiseringsorganen. Införandet av den nya metoden innebar en förenkling av regelarbetet vilket i sin tur fick till följd att direktiv kunde tas fram i snabbare takt t.ex. inom produktsäkerhetsområdet.

### **Enhetsakten**

Genom enhetsakten (1987) beslutades ett tillägg till EG-fördraget. En ny artikel, 100 a, (nu artikel 95 EG) infördes enligt vilken det blev möjligt för rådet att under vissa förhållanden besluta om bestämmelser med endast kvalificerad majoritet, i stället för som tidigare med fullständig enighet. En förutsättning för att beslut utan enighet inom rådet skulle få tas var att den föreslagna bestämmelsen syftade till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Enhetsakten innebar ett steg framåt för gemenskapens konsumentpolitiska arbete. I artikel 100 a fastställdes uttryckligen att kommissionens förslag till bestämmelser som gäller hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentfrågor skulle utgå från en hög skyddsnivå. Fördragsändringarna gjorde det lättare att genomföra åtgärder för ett bättre konsumentskydd.

### **EG-kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1990–1992**

År 1990 antog kommissionen sitt första konsumentpolitiska treårsprogram. Programmet inleddes med en uppmaning till medlemsländerna att se till att de konsumentpolitiska beslut som gemenskapen redan tidigare hade fattat också genomfördes. Kommissionen pekade vidare på vikten av att varor och tjänster är säkra och på att det behövdes ett bättre skydd mot oskäligen avtalsvillkor. Konsumentpolitiken förutsågs i framtiden bli en viktig kompletterande politik som skulle se till att konsumenterna fick tillgång till en större och mer varierad marknad för varor och tjänster.

### **Maastrichtfördraget**

Genom Maastrichtfördraget fördes år 1993 en särskild artikel om konsumentskydd, 129 a (nu artikel 153 EG i ändrad lydelse), in i EG-fördraget. En hög konsumentskyddsnivå skulle enligt artikeln uppnås dels genom åtgärder som beslutas enligt artikel 100 a inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden, dels genom särskilda insatser som

understöder och kompletterar medlemsstaternas politik. De särskilda insatserna skulle vara inriktade på att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt att få till stånd en god konsumentupplysning.

I artikeln stadgades uttryckligen att de åtgärder som gemenskapen vidtar inte innebär något hinder för ett medlemsland att behålla eller införa strängare nationella skyddsåtgärder. En förutsättning för att en medlemsstat nationellt skulle kunna hålla en strängare linje än vad som allmänt gäller inom gemenskapen var att kommissionen hade informerats och att åtgärderna var förenliga med fördraget.

### **EG-kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1993–1995**

Kommissionen konstaterade i sitt andra handlingsprogram att ambitionerna måste begränsas till vissa prioriterade områden. Mot bakgrund av det nära sambandet mellan konsumentpolitik och miljöpolitik ansågs produkt- och miljömärkningsfrågor vara av stort intresse. Sambandet mellan konsumentintresset och beslut inom andra politikområden betonades. Konsumenterna måste, enligt kommissionen, i sitt dagliga liv kunna dra nytta av den inre marknaden. Endast på så sätt skulle den inre marknaden kunna få konsumenternas förtroende och bli framgångsrik.

### **EG-kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1996–1998**

I sitt tredje handlingsprogram konstaterade kommissionen att det fanns konsumentintressen att ta hänsyn till inom i princip alla EU:s verksamhetsområden. Till skillnad från tidigare handlingsprogram, som i huvudsak varit inriktade på den inre marknaden, ville kommissionen nu bredda perspektivet.

### **Amsterdamfördraget**

Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, innebar väsentliga förändringar av EG-fördraget. Bland annat ändrades fördraget redaktionellt, vilket ledde till ändrad numrering av de olika artiklarna. För konsumentpolitiken innebar fördraget även väsentliga materiella ändringar. Konsumentpolitiken pekades ut som ett självständigt politikområde inom EU. En tydligare målformulering infördes.

För att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå skall gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen (artikel 153.1 EG f.d. 129 a).

Genom Amsterdamfördraget har gemenskapens befogenheter på konsumentområdet uttryckts tydligare. Gemenskapen skall vidta åtgärder med huvudsyftet att uppnå målen att främja konsumenternas intressen och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. Rådet skall besluta om åtgärder, som i likhet med vad som redan tidigare gäller för särskilda insatser, kan vara inriktade på att stödja eller komplettera medlemsstaternas politik. Åtgärderna kan emellertid även avse att övervaka medlemsstaternas nationella politik dvs. att gemensamt fattade beslut efterlevs. Konsumentskyddsaspekter återfinns inom många av gemenskapens övriga politikområden. Mot denna bakgrund har en ny bestämmelse (artikel 153.2) införts som gör det obligatoriskt att beakta konsumentskydds krav vid utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet.

En ytterligare förändring av betydelse för konsumentintresset är att även miljöpolitiken skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik på alla områden.

Det är inte bara kommissionen utan också rådet och parlamentet som skall sträva efter en hög miljö- och konsumentskyddsnivå när regler beslutas för den inre marknaden. Detta framgår av den nya lydelsen av artikel 95.3 (f.d. 100 a 3).

### **EG-kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1999–2001**

Inledningsvis konstaterade kommissionen i sitt fjärde handlingsprogram att konsumentpolitiken under de närmast kommande åren kommer att bli ett eget fullvärdigt politiskt område. Konsumentpolitik och andra politiska frågor överlappar varandra och länkas samman i allt högre grad. Konsumentpolitiken kommer att få ett större inflytande inom gemenskapen vilket ställer krav på en ny mognad hos konsumenterna och deras företrädare. Om konsumenterna fullt ut skall kunna vara delaktiga på lika villkor i samhället måste de vara medvetna om hur deras intressen förhåller sig till andras. Medvetenheten om sina rättigheter som samhällsaktörer medför också att konsumenterna blir mer medvetna om sitt ansvar för miljön och samhället i stort.

Utvecklingen kommer enligt kommissionen att påverka konsumentpolitiken på många sätt. Myndigheternas arbete med genomdrivande,

riskbedömning och lagstiftning kommer att utsättas för allt större tryck. Det kommer att krävas större samordning och mer samarbete mellan myndigheterna. Trots alla pågående förändringar är enligt kommissionen det grundläggande syftet med konsumentpolitik och konsumenträttigheter oförändrat. Samtidigt som konsumenten har en skyldighet att försvara sina egna intressen är hon beroende av att myndigheterna främjar hennes säkerhet och hälsa genom att säkerställa att produkterna och tjänsterna på marknaden uppfyller höga krav. Det är med andra ord inte det grundläggande syftet med konsumentpolitik som håller på att förändras utan snarare samspelet mellan konsumentintressen och andra aktörers intressen. I och med att intressena blir mer sammanlänkade måste även samspelet kännetecknas av större samarbete.

Enligt kommissionens uppfattning krävs ett närmare och mer arbetsinriktat förhållande mellan konsumenter och företag, där dessa agerar som jämbördiga parter. Konkurrens är nödvändig men inte tillräcklig, varken för att tillfredsställa konsumenterna eller för att skapa stabila och innovativa marknader. Om konsumenterna skall kunna behandlas som jämbördiga parter måste de ha en kraftfull enad röst och dessutom ha tillräckligt tekniskt kunnande i förhållande till företagen.

### 3.3 Övergripande mål och inriktning för det svenska EU-arbetet

De nu gällande övergripande målen för och inriktningen med arbetet med konsumentfrågor i EU formulerades av regeringen i skrivelsen (1995/96:181) Konsumentpolitiken i EU – mål och inriktning för det svenska arbetet.

Det övergripande målet skall enligt skrivelsen vara att ge konsumenterna en stark ställning på marknaden, och att främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa. Det skall samtidigt vara möjligt att bibehålla och utveckla nivån på svensk konsumentpolitik. Utgångspunkten för de svenska insatserna skall vara de mål som gäller för den svenska konsumentpolitiken.

Ett annat mål är att medlemsstaterna skall ha frihet, med stöd av subsidiaritetsprincipen, att ge konsumenterna ett starkare skydd än vad som följer av gemenskapsreglerna under förutsättning att detta inte leder till hinder för den fria rörligheten av varor, tjänster och kapital. Det bör noteras att den nämnda principen inte får leda till att konsumentskyddet på gemenskapsnivå blir så lågt att konsumenterna inte kan känna förtroende för den inre marknaden. Subsidiaritetsprincipen får med andra ord, enligt regeringens mening, inte användas som ursäkt för

att underlåta att ge konsumenterna ett minimiskydd på gemenskapsnivå.

I skrivelsen (1996/97:83) "Sverige och den inre marknaden" gjorde regeringen följande bedömning vad gäller konsumentpolitik.

Konsumenternas förtroende behövs för att den inre marknaden skall kunna förverkligas till alla delar. Sverige bör därför fortsätta att arbeta för en stark ställning för konsumenterna på marknaden, för att främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa samt för att nivån på svensk konsumentpolitik samtidigt skall kunna bibehållas och även vidareutvecklas. Insatserna skulle särskilt inriktas på högt konsumentskydd och hög tillgänglighet. Som prioriterade områden utpekades IT, marknadsföring, tvistlösning, finansiella tjänster, produktsäkerhet och livsmedel, konsumtion och miljö samt forskning och utbildning.

### 3.3.1 Utvärdering av arbetet

Regeringen har i broschyren "Konsumentpolitiken i EU – en lägesrapport" (mars 1999) kommenterat det aktuella läget för respektive mål. Regeringen konstaterade att de flesta mål för de olika sakfrågor som hade ställts upp i riksdagskrivelsen (1995/96:181) hade uppfyllts. Sveriges erfarenheter var enligt regeringen att samarbetet på konsumentområdet hade blivit öppnare, enklare och effektivare. Samarbetet behövde dock både fördjupas och breddas. Konsumentintressena behövde vidare få ett större utrymme när gemenskapspolitik utformades på andra politikområden.

## 3.4 Konsumentverkets och de frivilliga konsumentorganisationernas internationella verksamhet

### 3.4.1 Konsumentverket

Konsumentverket har vad gäller internationellt arbete under den senaste femårsperioden främst ägnat sig åt europafrågor med särskild tyngdpunkt på standardisering och utveckling av det rättsliga konsumentskyddet.

Standardiseringsarbetet har varit inriktat på bland annat leksaker, cykel- och småbarnshjälmar, barnmöbler och barnomsorgsartiklar. Verket har haft ordförandeskapet i flera standardiseringsgrupper, vilket

varit till stor hjälp i arbetet och i vissa fall varit en förutsättning för att nå framgång. Konsumentverket deltar i nätverket ANEC (European Association for the Coordination of Consumer Representation in Standardization) bland annat genom att ha ordförandeskapet i ANEC:s samordningsgrupp. Verket har därigenom kunnat påverka standardiseringsarbetet i tekniska kommittéer och grupper.

Inom ramen för det rättsliga Europasamarbetet har Konsumentverket deltagit i olika expertgrupper avseende konsumentpolitik, produkt-säkerhet och personlig skyddsutrustning. Verket deltar i ett europeiskt skaderapporteringsystem (f.d. EHLASS) och EU:s notifikationssystem för säkerhet RAPEX. Verket har sedan 1997 ordförandeskapet i PROSAFE (Product Safety and Enforcement Forum in Europe). Konsumentverket deltar i nätverket IMSN (International Marketing Supervision Network) i vilket tillsynsmyndigheter från ett 20-tal länder samarbetar i syfte att förhindra otillbörlig marknadsföring.

Vad gäller hushållsekonomi/skuldsanering så är Konsumentverket engagerat i nätverket the European Network on Debt Advice and Household Economy.

För frågor kring konsumentutbildning finns nätverket the European Network of Consumer Educators. Nätverket, i vilket Konsumentverket deltar, omfattar deltagare från alla västeuropeiska länder, flera central- och östeuropeiska samt några utomeuropeiska länder.

Konsumentverket deltar i samarbetet inom OECD:s konsumentkommitté och i det nordiska konsumentsamarbetet under Nordiska Ministerrådet.

### 3.4.2 De frivilliga konsumentorganisationerna

De svenska konsumenterna företräds i olika internationella sammanhang av frivilliga organisationer. Organisationernas arbete utgör ett viktigt komplement till de statliga insatserna. (Organisationerna och deras arbete redovisas i kapitel 5 i betänkandet.)

### 3.5 Det nordiska samarbetet på det konsumentpolitiska området

Det förhållandet att de nordiska länderna har kultur och historia gemensamt har lett till en likartad syn på konsumentpolitiken vilket gynnat samarbetet på området. Det förhållandet att Danmark, Finland och Sverige är medlemmar i EU och att Norge och Island samarbetar inom ramen för EES-avtalet präglar i hög grad samarbetet.

Det konsumentpolitiska samarbetet sker mellan konsumentministrarna inom Nordiska ministerrådet. Under ministerrådet samordnas frågorna av en ämbetsmannakommitté. Det övergripande målet för samarbetet är att förbättra konsumenternas rättsliga och ekonomiska ställning, att främja konsumenternas rätt till information och undervisning samt rätt att organisera sig för att skydda sina intressen och att ta till vara sina möjligheter att uppnå hälsa och säkerhet inom en ekonomisk ordning som bygger på en bärkraftig utveckling.

Samarbetet gäller främst lagstiftning och regler för att uppnå en högre nivå av konsumentskydd, utformning av skäliga villkor vad gäller ekonomiska förhållanden, utveckling av konsumentinformation och konsumentundervisning. Vidare gäller samarbetet produktrelaterade frågor som t.ex. marknadsövervakning, kontroll av produkters säkerhet och inflytande på standardiseringsarbetet.

#### 3.5.1 Nordisk handlingsplan för konsumentområdet t.o.m. år 2004

Ett nytt handlingsprogram, t.o.m. år 2004, har tagits fram för det nordiska samarbetet på konsumentområdet. Handlingsprogrammet omfattar det nordiska samarbetets tre pelare

1. Samarbete inom Norden.
2. Norden och Europa/EU/EES.
3. Norden och dess närområden.

De frågor som särskilt har utpekats som prioriterade under perioden är konsumentaspekter på livsmedel, finansiella tjänster, konsumtion och miljö, nödvändighetstjänster samt IT och konsumentforskning.

I handlingsplanen konstateras att samtliga nordiska länder har som mål att få till stånd en hög skyddsnivå för konsumenterna. Detta skall i första hand uppnås genom den nationella konsumentpolitiken. De gemensamma nordiska insatserna har till uppgift att tjäna som ett komplement och stöd till de enskilda insatserna.



## 3.6 Överväganden och förslag

### 3.6.1 Övergripande mål

**Kommitténs bedömning:** De nationella svenska konsumentpolitiska målen har visat sig fungera väl som utgångspunkt för såväl arbetet inom gemenskapen som annat internationellt arbete.

De nu gällande målen för inriktningen med arbetet med konsumentfrågor i EU formulerades och lades fast av riksdagen sommaren 1996 efter endast ett års medlemskap i unionen. Det övergripande målet är att ge konsumenterna en stark ställning på marknaden samt att främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa. Samtidigt bör nivån på svensk konsumentpolitik bibehållas och utvecklas. Den generella utgångspunkten för de svenska insatserna skall vara de mål som gäller för den nationella svenska konsumentpolitiken. (De nationella svenska konsumentpolitiska målen behandlas i kapitel 2 i betänkandet).

### 3.6.2 Svenska profilfrågor

**Kommitténs förslag:**

*Marknaden*

Sverige bör arbeta för en fungerande gemensam europeisk marknad som har konsumenternas förtroende. Detta förutsätter bland annat att

- alla konsumenter tillförsäkras bästa möjlighet att göra överlagda val på marknaden
- livsmedel är säkra och hälsosamma
- produktsäkerhetsfrågor, skadeförebyggande arbete samt marknads kontroll drivs effektivt och i samarbete mellan länderna
- regelverket på konsumentområdet, för att främja ett dynamiskt konsument skydd, består av minimiregler
- konsumenterna har tillgång till enkla och effektiva vägar för att få gränsöverskridande tvister lösta
- gränsöverskridande marknadsföring följer de lagar som gäller i mottagarlandet/effektlandet
- de etiska frågorna kring marknadsföring uppmärksammas, med särskild inriktning på sårbara grupper som t.ex. barn och unga

*Miljö*

Sverige bör inom EU verka för att konsumenterna blir medvetna om sambandet mellan konsumtionsmönster och miljön och att de, bland annat genom tydligare information, ges reell möjlighet att genom sin konsumtion främja en långsiktigt hållbar utveckling.

*Forskning*

Ett europeiskt institut/centrum för konsumentforskning bör upprättas och stödjas av EU.

Konsumenterna måste kunna lita på att de livsmedel som produceras är sunda och säkra. Information om innehåll och produktionssätt bör finnas tillgänglig genom märkning eller på annat sätt. Som exempel på områden där det finns särskilt behov av information kan nämnas handeln med genetiskt modifierade organismer (GMO). Det nyligen beslutade internationella avtalet om handel med GMO, "Cartagenaprotokollet", ger importlandet rätt till information vid import av GMO och rätt att stoppa importen om landet bedömer att det finns risker för miljön och människors hälsa.

Det finns regler på gemenskapsnivå om märkning av livsmedel som innehåller genmodifierade ingredienser. Alla livsmedel, hos vilka det går att genom analys påvisa genetiskt förändrat DNA eller protein, måste märkas (se bland annat Europaparlamentets och rådets förordning nr 258/97 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser CELEX 397R0258). Märkning behöver dock inte ske av produkter som innehåller genmodifierade ingredienser som, vid en analys, inte kan påvisas ha egenskaper som skiljer sig från icke genmodifierade ingredienser. Märkning behöver inte heller ske av majs eller sojabönor eller produkter med dem som råvara om dessa innehåller genetiskt modifierat material till följd av oavsiktlig kontaminering under t.ex. odling, skörd, transport, lagring eller bearbetning. Tröskeln för oavsiktlig förekomst i livsmedelsingredienser av material från genetiskt modifierade organismer är satt till 1 procent. (Se bland annat EG-förordningarna nr 50/2000 CELEX 300R0050 och nr 49/2000 CELEX 300R0049). Enligt vår mening bör i Sverige införas en obligatorisk märkning av alla produkter som härstammar från genmodifierade produkter oavsett om detta kan påvisas vid en analys. Således bör Sverige inom EU verka för att de nuvarande märkningsreglerna för majs och sojabönor ändras. Enligt vår mening skall märkning ske om produkterna innehåller genetiskt modifierade organismer oavsett om fråga är om oavsiktlig kontaminering.

Vidare bör Sverige verka för att satsningar görs på regelverket kring produktsäkerhet, på det skadeförebyggande arbetet och på kontrollen av att reglerna följs (marknadskontroll).

Det svenska konsumentskyddet har utvecklats och vuxit fram under en lång följd av år. Skyddet är i de flesta fall bättre och bredare än det minimiskydd som för närvarande finns inom gemenskapen. Mot den bakgrunden tycker vi att den svenska målsättningen bör vara att Sverige även fortsättningsvis skall ha rätt att behålla sin höga skyddsnivå och att även utveckla den vidare. Att gemenskapsreglerna ofta representerar en lägre skyddsnivå kan förklaras med att de gemensamma reglerna måste ligga på en nivå som kan accepteras av samtliga medlemsstater. De gemenskapsregler på konsumentskyddsområdet som för närvarande finns är som regel utformade som minimiregler vilket innebär att det, inom ramen för EG-fördraget, är möjligt att införa eller behålla strängare nationella regler. På områden som är under utveckling, vilket får anses vara fallet på konsumentområdet, bör enligt vår mening minimiregler väljas. Lagstiftaren kan rimligen inte förutse alla konsumentproblem som kan uppstå. Minimiregler har fördelen, vid en jämförelse med totalharmoniserade regler, att medlemsländerna snabbt kan införa nationella bestämmelser vid oförutsedda problem. Vi anser därför att regeringen bör verka för att systemet med minimiregler på konsumentområdet inte överges till förmån för en totalharmonisering. Dessutom bör Sverige naturligtvis verka för en höjning av den gemensamma miniminivån inom EU.

För EU:s medlemsstater finns konventioner med gemensamma regler för frågor med anledning av gränsöverskridande tvister. I Brysselkonventionen finns bestämmelser om vilket lands domstol som är behörig att pröva en tvist, medan det i Romkonventionen anges vilket lands lag som skall tillämpas. Båda konventionerna innehåller särskilda bestämmelser om konsumenttvister som gör det möjligt för en konsument att under vissa förutsättningar föra talan mot en näringsidkare i sitt hemland med stöd av hemlandets lag. Vi menar att det är viktigt att det även vid tvistlösning utanför domstol, t.ex. i Allmänna reklamationsnämnden och motsvarande organ inom EU/EES, finns gemensamma principer om lagval och jurisdiktion. Vi anser därför att Sverige bör verka för att det skapas överenskommelser på gemenskapsnivå som gör det möjligt för konsumenten att i sådana fora kunna välja att anhängiggöra en tvist i konsumentens hemland mot en näringsidkare i ett annat land.

Sverige bör verka för att effektlansprincipen tillämpas vid gränsöverskridande marknadsföring d.v.s. att marknadsföraren är skyldig att följa de lagar som gäller i konsumentens hemland (mottagarlandet). I annat fall kan det finnas risk för att konsumentskyddet försämras för

dem som har ett bättre skydd och att syftet med minimiregler, att enskilda länder skall kunna hålla en högre skyddsnivå, urholkas.

För att konsumenterna i Europa skall kunna göra miljömedvetna konsumtionsval krävs att de har tillgång till god information om den miljöpåverkan som blir följd av en viss konsumtion. Sverige bör därför arbeta för att miljöinformationsarbetet intensifieras och att konsumentrelaterade miljöfrågor integreras i det konsumentpolitiska arbetet.

Kunskap om konsumenternas behov, problem och beteenden är en förutsättning för en målinriktad konsumentpolitik. Detta gäller såväl nationellt i Sverige som inom EU. Det är viktigt från såväl effektivitetssynpunkt som från trovärdighetssynpunkt att åtgärder baseras på vetenskap. Sverige bör arbeta för att konsumentforskning blir ett eget forskningsområde inom gemenskapens program för forskning. Sverige bör vidare, för att höja kvaliteten hos konsumentforskningen och bredda dess omfattning, ta initiativ till att ett Europeiskt forskningsinstitut/centrum bildas med ekonomiskt stöd från EU. Forskning, som är relevant från konsumentsynpunkt, kan förekomma parallellt inom de olika medlemsstaterna. Ett Europeiskt forskningsinstitut/centrum kan tjäna som mötesplats och inspirationskälla för konsumentforskarna. Forskare med olika bakgrund kan mötas och få nya impulser vilket kan föra forskningen framåt och leda till att dubbelarbete undviks.

### 3.6.3 Strategiska frågor

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket och de frivilliga organisationerna bör få ökade resurser för sitt arbete med konsumentskyddsfrågor inom ramen för det europeiska och internationella samarbetet.

Konsumentverket bör regelmässigt delta, tillsammans med ansvarigt departement, då frågor med anknytning till verkets ansvarsområde diskuteras i råds- och kommissionsarbetsgrupper.

Information från regeringen om aktuella EU-frågor med konsumentpolitisk anknytning av mera långsiktig och principiell karaktär bör på ett tidigt stadium lämnas till riksdagens fackutskott. Även relevanta myndigheter och organisationer bör genom remissförfarande beredas tillfälle att, på ett tidigt stadium i beredningsprocessen, lämna synpunkter.

Konsumentverket bedriver ett omfattande internationellt arbete där EU-frågorna utgör tyngdpunkten. Det är viktigt att den kunskap på detaljnivå som finns inom verket tas till vara. Kompetensen hos verket bör

utnyttjas av regeringen som en resurs vid framtagandet av underlag och ståndpunkter i olika EU-sammanhang. Konsumentverket bör vidare tillsammans med berört departement aktivt delta i bland annat relevanta råds- och kommissionsarbetsgrupper. Detta förutsätter att Konsumentverket på ett tidigt stadium blir informerat om aktuella frågor. En ytterligare förutsättning är att Konsumentverket har en så flexibel organisation att verket på kort varsel kan bistå regeringen med de nödvändiga insatserna.

En stor del av verkets internationella engagemang är inriktat på säkerhetsfrågor. På de områden där det finns "Nya metoden-direktiv", sker detaljregleringen av de krav, som från säkerhetssynpunkt skall ställas på produkter, i praktiken inom ramen för standardiseringsarbetet. Konsumentintresset förutsätts tas till vara genom att konsumentföreträdare deltar i standardiseringsarbetet. För att systemet skall fungera optimalt krävs en stark konsumentrepresentation i standardiseringsarbetet. Verkligheten är dock att konsumenternas röst är svag i förhållande till industrins intressen vilket till stor del beror på att konsumentensidan har förhållandevis små resurser till sitt förfogande. Konsumentverket deltar i olika standardiseringsgrupper både inom ramen för de europeiska standardiseringsorganisationerna (CEN och CENELEC) och den internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Deltagandet är mycket resurskrävande, både vad gäller tid och kostnader. (Standardiseringsarbetet behandlas även i kapitel 9 i betänkandet).

Konsumentverkets internationella arbete är emellertid inte bara inriktat på standardisering och därmed sammanhängande frågor. Verket deltar även mycket aktivt i olika nätverk och arbetsgrupper inom ramen för det konsumenträttsliga samarbetet på nordisk, europeisk och internationell nivå. Även detta arbete kräver stora resurser i form av tid och kostnader.

Konsumentverkets arbete med att bevaka att den konsumentskyddande lagstiftningen följs sker i allt högre grad på internationell nivå. Det är numera vanligt att företag bedriver verksamhet över gränserna, ofta till flera länder samtidigt. När företag som agerar mot den svenska marknaden är etablerade i ett annat land försöker Konsumentverket få hjälp av tillsynsmyndigheten i det andra landet för att komma till rätta med t.ex. otillbörliga marknadsföringsåtgärder. Direktivet 98/27/EG om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen (CELEX 398L0027) som skall vara genomfört senast den 1 januari 2001 kommer att ge de konsumentskyddande myndigheterna bättre möjligheter att agera på gränsöverskridande verksamheter. För svensk del kommer KO att kunna driva talan i domstol i Sverige för andra EU-länders konsumentorganisationer/myndigheters räkning. På

motsvarande sätt kommer Sverige utomlands att kunna agera via andra länders tillsynsorgan. Denna typ av verksamhet kommer att vara resurskrävande och fordra ökad kompetens.

Under senare år har Konsumentverkets internationella arbete även kommit att inriktas på bistånd till och samarbete med Baltikum och olika länder i central- och Östeuropa. Det är fråga om insatser av skiftande karaktär och omfattning. Långsiktiga samarbetsprojekt som t.ex. samarbete med ryska konsumentmyndigheter för att stödja uppbyggnaden av en konsumentverksamhet och punktinsatser i form av studiebesök, seminarier etc.

Ett aktivt deltagande i standardiseringsarbetet och det internationella konsumenträttsliga samarbetet är enligt vår mening nödvändigt för att Sverige skall kunna påverka utvecklingen inom EU mot ett starkare konsumentskydd. Konsumentverkets arbete har varit framgångsrikt trots att resurserna varit knappa. En negativ konsekvens av det stora internationella engagemanget är dock att det påtagligt minskar utrymmet för nationella insatser både vad gäller den rättsliga bevakningen av marknaden och mera stödjande verksamhet på skilda områden. Enligt vår mening bör därför Konsumentverket tillföras särskilda resurser för det internationella arbetet.

De frivilliga organisationernas arbete i standardiseringen, kommittéer, arbetsgrupper och nätverk utgör ett viktigt och nödvändigt komplement till de statliga insatserna. Att företräda konsumenterna är en uppgift för de frivilliga organisationerna. Kommissionens konsumentkommitté (CC) är vidare uteslutande förbehållen de frivilliga konsumentorganisationerna. Organisationernas resurser är dock knappa, både vad gäller personal och pengar. De statsbidrag och projektstöd som lämnas till organisationerna är avsedda för arbete med att företräda konsumenterna i Europasamarbetet och standardiseringsarbetet samt för att sprida information om dessa frågor.

Enligt Kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken för perioden 1999–2001 krävs ett närmare och mer samarbetsinriktat förhållande mellan konsumenter och företag. Dessa förutsätts agera som jämbördiga parter. En förutsättning för att konsumenterna, enligt kommissionens mening, skall kunna behandlas som jämbördiga parter är att dessa har en kraftfull och enad röst och dessutom har ett tillräckligt tekniskt kunnande i förhållande till företagen.

De frivilliga organisationerna bör få ökade bidrag till sitt internationella arbete. Vi menar att ökade resurser är en förutsättning för att organisationerna skall kunna företräda konsumenterna på det sätt som förutsätts i Kommissionens handlingsplan.

### 3.6.4 Det nordiska samarbetet

**Kommitténs bedömning:** Det nordiska konsumentpolitiska samarbetet fungerar väl och bör ha i huvudsak oförändrad inriktning.

De nordiska länderna har till stor del en gemensam eller likartad marknad. Ländernas konsumentpolitik bygger väsentligen på samma värdegrund. Konsumentskydd och arbetsmetoder är likartade och bygger på samverkan med näringsliv, organisationer och andra aktörer. Mot denna bakgrund finns det mycket att vinna på att också fortsättningsvis bedriva ett nära nordiskt samarbete på konsumentområdet, inte minst med inriktning på att stärka konsumentintresset inom EU.

## 4 Kommunal konsumentverksamhet

### 4.1 Inledning

Den kommunala konsumentverksamheten är en grundläggande del av konsumentpolitiken. Verksamheten är frivillig för kommunerna och det ankommer på den kommun som har sådan verksamhet att organisera den utifrån sina förutsättningar. Statsmakterna har dock vid flera tillfällen angett önskemål om inriktningen av verksamheten och hur den bör vara organiserad.

Några av de uppgifter som pekats ut av regering och riksdag är att ge hushållsekonomiska råd, medla i reklamationstvister, informera om rättsliga regler, ge förköpsråd, bevaka den lokala marknaden, informera näringslivet om lagar och regler, arbeta med varuförsörjningsplanering, samarbeta med skolan, samverka med andra kommunala organ och stimulera och stödja lokala organisationer.

Utvecklingen av konsumentpolitiken har medfört och kommer att medföra nya och kvalificerade uppgifter för konsumentvägledarna, t.ex. EU-information, miljöarbete och marknadskontroller. Andra förändringar som påverkar den kommunala konsumentverksamheten är att konsumenterna under de senaste åren ställts inför nya valsituationer, bl.a. som en följd av de avreglerade marknaderna och det nya pensions-systemet, vilket har skapat en efterfrågan på neutral och saklig information. Skuldrådgivning/skuldsanering är sedan 1994 en obligatorisk kommunal uppgift, vilket i många kommuner inneburit att andra uppgifter inom konsumentverksamheten fått stå tillbaka. I kommuner där skuldrådgivningen sker inom ramen för socialtjänsten kan det antas att den haft konsekvenser också för denna verksamhet.

### 4.2 Vårt uppdrag

Enligt våra direktiv är rådgivningen till konsumenterna i kommunerna en viktig del av konsumentpolitiken. Kommittén skall lämna förslag på hur konsumenternas rätt till lokal, objektiv och oberoende konsumentvägledning bäst kan tas till vara. Det bör beaktas att män-



niskor med utländsk bakgrund kan ha bristande kunskaper i svenska språket.

### 4.3 Verksamheten i kommunerna

Kommunal konsumentverksamhet finns i 240 av 289 kommuner, vilket innebär att knappt 90 procent av Sveriges befolkning har tillgång till konsumentvägledning i någon omfattning i sin egen kommun (mars 2000, källa Konsumentverket). Samtidigt betyder det att närmare 1 miljon konsumenter i 49 kommuner, vilket motsvarar drygt 10 procent av befolkningen, saknar sådan kommunal service. De kommuner som saknar konsumentverksamhet framgår av bilaga 3.

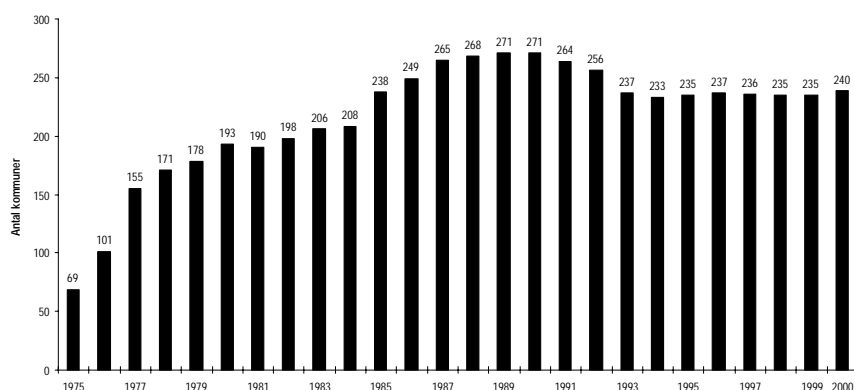
Av de 49 kommuner som saknar konsumentverksamhet har 19 kommuner färre än 10 000 invånare. Många kommuner är relativt stora – 18 av de kommuner som saknar konsumentverksamhet har fler än 20 000 invånare. I Stockholms län saknar 11 av 26 kommuner konsumentverksamhet. I dessa kommuner bor 300 000 människor.

Konsumentverket redovisar årligen statistik över den kommunala konsumentverksamheten. Den bygger på enkätsvar som lämnas av kommunerna. De följande uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från rapporten Kommunernas konsumentverksamhet – statistik 1998 (rapport 1999:10), som beskriver verksamheten under 1998 och läget vid årsskiftet 1998/99. Svarefrekvensen från kommunerna var cirka 95 procent.

Under senare år har nya yrkeskategorier med konsumentrådgivande uppgifter vuxit fram inom kommunerna, t.ex. så kallade samhällsvägledare/generalister vid medborgarkontor och stadsdelsnämnder. Dessa rådgivare ingår inte i statistiken över den kommunala konsumentvägledningen. Av de 44 kommuner som redovisade att de hade medborgarkontor uppgav 34 att det förekom ett nära samarbete med konsumentvägledningen.

Under 1980-talet utvecklade allt fler kommuner en konsumentverksamhet. Kulmen nåddes 1989 och 1990, då 271 av landets då 286 kommuner bedrev sådan verksamhet. Därefter skedde en kraftig minskning, som mest under åren 1991–1993. Sedan 1993 har antalet kommuner med verksamhet legat relativt konstant omkring 235 st. En liten ökning har skett under det senaste året.

## Antal kommuner med konsumentverksamhet år 1975–2000



## Resurser

Möjligheten att bedriva en effektiv konsumentverksamhet beror bl.a. på hur stora resurser som avsätts för verksamheten i förhållande till antalet invånare i kommunen. Inför riksdagens beslut 1975 i frågan om lokal konsumentverksamhet skrev regeringen i departementspromemorian (H 1974:1, s. 2): "För detta arbete föreslås, att kommunerna inrättar en vägledningsfunktion i förvaltningen. Olika organisatoriska lösningar skisseras för denna. En utgångspunkt är härvid, att verksamheten i kommuner med 20 000–30 000 invånare i ett utbyggt skede bör motivera en heltidstjänst för denna funktion. Mindre kommuner bör kunna avdela eller anställa någon tjänsteman att på deltid syssla med verksamheten alternativt samarbeta med andra kommuner, där heltidstjänster inte kan komma i fråga".

Utslaget på alla kommuner med konsumentverksamhet fanns vid årsskiftet 1998/99 en heltidstjänst på 35 000 invånare. Föregående årsskifte var motsvarande siffra 33 000 invånare per heltidstjänst. En viss uttunning av verksamheten skedde således under 1998.

Av de 221 kommuner som redovisade sin verksamhet hade 43 kommuner färre än 10 timmar per vecka totalt för konsumentverksamhet. 60 kommuner hade avsatt tjänsteresurser för mellan en halvtid och en heltid och 84 kommuner hade en heltid eller mer.

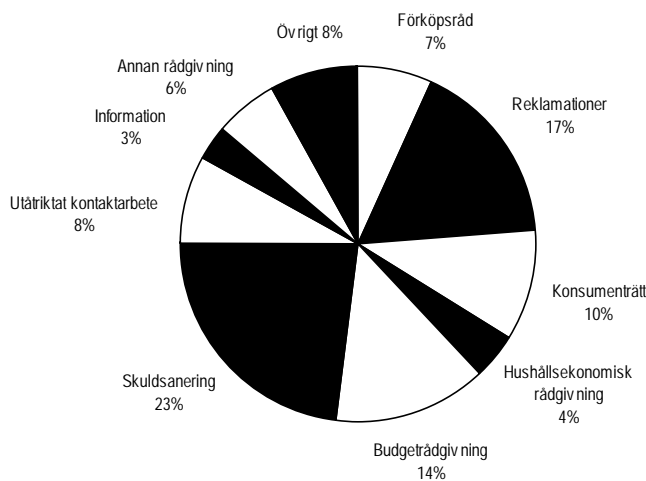
Under 1990-talet har antalet kommuner med minst en heltidstjänst ökat. Samtidigt tycks det ha skett en polarisering mellan kommunerna vad gäller satsningen på konsumentverksamheten, eftersom antalet kommuner med verksamhet har minskat sedan mitten av 1980-talet.

Spännvidden mellan kommunerna är stor vad gäller konsumenternas tillgång till konsumentverksamhet. I de tio kommuner med minst tillgänglighet till konsumentverksamhet har Konsumentverket beräknat att mellan 3 000 och 8 000 invånare fick dela på en vägledartimme per vecka under 1998, medan 200 till 300 invånare kunde dela på en vägledartimme i kommunerna med störst tillgänglighet.

### Verksamhetsområden

Under 1998 användes 75 procent av konsumentvägledarnas redovisade tid till enskilda rådgivningskontakter och 11 procent av tiden till utåtriktad och förebyggande verksamhet. Annan enskild konsumentrådgivning, t.ex. medborgarkontorens konsumentrådgivning och miljö- och energirådgivning, motsvarade 6 procent. Resterande 8 procent inrymde bl.a. egen utbildning och administrativa uppgifter.

Arbetstiden fördelad på arbetsområden i procent år 1998



*Budgetrådgivning, skuldsanering och hushållsekonomisk rådgivning* svarade sammanlagt för 41 procent av arbetstiden under 1998, vilket är en minskning med 4 procentenheter sedan 1997. Denna enskilda rådgivning har tagit en allt större andel av den totala vägledningstiden i anspråk under 1990-talet, men nu har en långsam minskning under de senaste åren kunnat noteras.

Det största enskilda området inom denna grupp var skuldsanering, till vilken konsumentvägledarna i genomsnitt använde 23 procent av

sin arbetstid. Varje enskilt skuldsaneringsärende kan ta många timmar i anspråk och vägledaren träffar ofta den skuldsatta personen flera gånger. Den genomsnittliga väntetiden för ett första besök hos vägledaren var fem veckor. En tredjedel av vägledarna hade en väntetid för skuldsanering som understeg en månad. Ett tiotal kommuner hade mycket lång väntetid, mellan ett halvt till ett år. Budgetrådgivning tog i genomsnitt 14 procent av arbetstiden. Hushållsekonomisk rådgivning, i vilket ingår allmänna råd om ekonomiska frågor som rör hushållen, svarade för 4 procent av arbetstiden.

Enligt Konsumentverkets statistik arbetade konsumentvägledningen i 147 kommuner förutom med budgetrådgivning även med skuldsanering under 1997 (uppgift för 1998 saknas). De vägledare som inte arbetar med budgetrådgivning/skuldsanering i någon större utsträckning finns ofta i kommuner som har små resurser avsatta för konsumentverksamhet. Budgetrådgivning och skuldsanering är då ofta placerad på socialförvaltningen.

I flera kommuner finns en särskild budget- och skuldrådgivare i stället för konsumentverksamheten eller som komplement till denna. Arbetstiden för dessa rådgivare redovisas i enkäterna ibland tillsammans med vägledningssuppgifterna, men är ibland inte medtagen. Redovisningen varierar beroende på hur verksamheten är organiserad i respektive kommun. Enkätuppgifterna ger således inte en fullständig bild av hur mycket resurser som totalt avsätts i kommunerna för budget- och skuldrådgivning.

*Reklamationer* är ett annat stort område, som svarade för 17 procent av arbetstiden, vilket är en minskning med 4 procentenheter i förhållande till 1992. Mer än 60 000 reklamationer hanterades av konsumentvägledare under 1998. De flesta reklamationer klaras av lokalt. Endast cirka 5 procent av de fall där konsumenten varit i kontakt med konsumentvägledningen skickas vidare till Allmänna reklamationsnämnden.

Den övergripande ambitionen är att så många tvister som möjligt skall lösas lokalt. Det går fortare, det sprider god kunskap till den lokala marknaden och det är billigare. Ibland kan en tvist lösas endast genom att parterna får innebörden av reglerna klara för sig eller får en orientering om praxis. En svårare tvist tar dock mer tid och kräver ofta medling, som ställer stora krav på både sakkunskap och förhandlingsförmåga. Konsumentverkets och Allmänna reklamationsnämndens råd och hjälp till konsumentvägledarna i samband med tvistlösning är av stor betydelse för att många tvister kan lösas lokalt.

*Konsumenträttslig rådgivning*, dvs. information om lagar och regler på konsumentområdet, ägnades 10 procent av arbetstiden under 1998. Området har varit relativt konstant under perioden från 1992.

*Köpråd* tog i genomsnitt 7 procent av arbetstiden. I denna siffra ingår inte den del av förköpsinformationen som sker via s.k. servicediskar, bibliotek, organisationer och konsumentombud på arbetsplatser utan att konsumentvägledarnas tid tas i anspråk. Sedan 1992 har området minskat med 5 procentenheter.

Ökningen av den ekonomiska rådgivningen har skett på bekostnad bl.a. av det *utåtriktade och förebyggande arbetet*, vars andel av arbetstiden minskat från 18 till 11 procent under perioden 1992 till 1998.

I det utåtriktade och förebyggande arbetet ingår bl.a. skolkontakter, t.ex. studiebesök från skolklasser och studiegrupper och deltagande i lektioner och på studiedagar, utställningar i skolan, presentation av läromedel och vissa lärarkontakter. 175 kommuner har uppgett att de under 1998 haft någon form av samarbete med skolan, vilket är en viss minskning jämfört med åren 1995–1997.

I det utåtriktade/förebyggande arbetet ingår också informationsverksamhet i form av kontakter med massmedia, utställningar och produktion av informationsmaterial samt marknadsbevakning, kontakter med näringslivet och riktlinjeuppföljningar och andra kontroller i samarbete med Konsumentverket.

Aktiv marknadsbevakning, dvs. uppföljning av efterlevnaden av regler och föreskrifter, hade 91 kommuner arbetat med under 1998. De flesta bevakningsåtgärderna skedde i samarbete med Konsumentverket. 106 kommuner hade haft kontakter med näringslivet. Som helhet har den marknadsbevakande verksamheten minskat något under 1990-talet.

Till det förebyggande arbetet hör också samverkan med andra kommunförvaltningar, landstingsorgan eller statliga myndigheter, som kan gälla miljöfrågor, barnsäkerhet i samarbete med barnavårdscentraler och samverkan med kronofogdemyndigheter i ekonomiska frågor samt organisationskontakter i olika former. Konsumentverksamheten i 165 kommuner hade under 1998 samarbetat med andra kommunala förvaltningar. En minskning har skett under 1990-talet även på detta område. De flesta kontakterna hade man med socialförvaltningen, oftast i frågor om budgetrådgivning och skuldsanering. Samverkan skedde också med miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, skolförvaltningen (t.ex. kontakter med skolstyrelsen eller motsvarande) och invandrarförvaltningen. I 32 kommuner hade samarbete förekommit med organisationer, t.ex. invandrarorganisationer, studieförbund, fackliga organisationer, pensionärsföreningar, husmodersföreningar, miljöorganisationer, handikapporganisationer och politiska organisationer. Enligt Konsumentverkets rapport visar en jämförelse med 1992 att kontakterna har minskat beträffande nästan varje slag av organisation, utom när det gäller pensionärsorganisationerna och miljöorganisationerna, där antalet kontakter har varit relativt konstant.

Fördelningen av arbetstiden under åren 1992 till 1998 framgår av nedanstående tabell.

*Fördelning av arbetstiden på arbetsområden, i procent*

Arbetsordning	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Budgetrådgivning <sup>1</sup>	22	27	37	41	39	40	37
Reklamationer	21	19	17	15	16	17	17
Förköpsråd	12	10	7	8	8	7	7
Konsumenträtt	12	11	9	9	10	10	10
Hushållsekonomisk rådgivning	6	7	8	6	6	5	4
Annan rådgivning <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	6
Övrigt	9	9	9	10	9	9	8

<sup>1</sup>I budgetrådgivningen inkluderas även skuldsanering

<sup>2</sup>Annan rådgivning inkluderar energi- och miljörådgivning samt konsumentrådgivning på medborgarkontor. Dessa uppgifter har inte redovisats tidigare år

### Rådgivningskontakter

Drygt 200 000 personer vänder sig årligen till den kommunala konsumentverksamheten för att få köpråd, hushållsekonomisk rådgivning, konsumenträttslig rådgivning eller för att få hjälp med reklamationer. Det totala antalet ärenden ökade något från 1997 till 1998, från 210 000 till 213 000 ärenden. Det största antalet ärenden under 1998 gällde reklamationer. Antalet köprådsärenden uppgick till 60 000 ärenden. Konsumenterna har under de senaste åren i allt större utsträckning fått förse sig själva med informationsmaterial, t.ex. på bibliotek och i receptioner. Dessa förköpsråd ingår inte i statistiken.

I nedanstående tabell redovisas ärendeutvecklingen i kommunerna under några av åren fr.o.m. 1985 t.o.m. 1998.

*Den enskilda rådgivningens utveckling över tiden, antal ärenden*

År	Kontakter Köpråd <sup>1</sup>	Hushålls- <sup>2)</sup> ekonomisk rådgivning	Konsu- menträtt	Reklamationer/ klagomål	Summa
1985	134 000	9 000	36 000	70 000	<b>249 000</b>
1987	145 000	18 000	45 000	82 000	<b>290 000</b>
1989	145 000	22 000	58 000	90 000	<b>315 000</b>
1991	125 000	28 000	57 000	86 000	<b>296 000</b>
1993	79 000	36 000	47 000	64 000	<b>226 000</b>
1995	64 000	41 000	40 000	56 000	<b>202 000</b>
1996	66 000	47 000	53 000	66 000	<b>232 000</b>
1997	59 000	41 000	45 000	65 000	<b>210 000</b>
1998	60 000	39 000	45 000	70 000	<b>213 000</b>

<sup>1)</sup> Köpråd via bibliotek, konsumentombud på arbetsplatser m.m. ingår inte i statistiken.

<sup>2)</sup> Den hushållsekonomiska rådgivningen inkluderar budgetrådgivning och skuldsanering.

Stora förändringar har skett beträffande förköpsrådgivningen, där antalet ärenden mer än halverats. Den hushållsekonomiska rådgivningen, inklusive budgetrådgivning och skuldsanering, har nära nog femdubblats fram till 1996, men har senare minskat något i omfattning. Denna rådgivning är mycket tidskrävande. Inom områdena konsumenträttslig rådgivning och reklamationer har mindre förändringar skett, men antalet ärenden har stigit under de senaste åren.

### Organisation

De flesta konsumentverksamheter sorterar under kommunstyrelsen. Så var fallet i 122 kommuner under 1998. I 16 kommuner fanns särskilda utskott som svarade för konsumentfrågorna. Endast i 15 kommuner fanns det särskilda konsumentnämnder. I 55 kommuner svarade socialnämnden, inklusive individ- och familjenämnden, för konsumentfrågorna. I 30 kommuner var konsumentverksamheten placerad under kultur- och fritidsnämnden.

Som jämförelse kan nämnas att det 1990 fanns särskilda konsumentnämnder eller konsumentutskott i 91 kommuner. Antalet kommuner med särskilda konsumentorgan har således minskat med 60 under tiden från 1990 till 1998.

### **Invandrarfrågor**

Kommunerna riktar olika insatser till invandrare, men generellt har dessa minskat något i förhållande till tidigare. Av den årliga statistiken för den kommunala verksamheten under 1998 framgår att vägledarna i 64 kommuner haft kontakter med kommunens invandrarförvaltning. 29 kommuner rapporterade att de haft kontakt med invandrarorganisationer.

Invandrarorganisationer kan söka bidrag från Konsumentverket för särskilda konsumentprojekt. Under 1998 beviljades pengar till två sådana projekt.

### **Kostnader för kommunal konsumentverksamhet**

Enligt Konsumentverkets beräkningar kostar kommunal konsumentverksamhet i regel 5–10 kr per år och invånare, eller cirka 0,1 promille av den kommunala budgeten. Budgeten för verksamheten skiljer sig dock väsentligt mellan olika kommuner.

Exempel på vad konsumentverksamheten kostar i olika kommuner har redovisats i Konsumentverkets årliga statistik. I t.ex. Piteå kommun uppskattades kostnaden för verksamheten 1997 motsvara 14 kr per år och invånare. År 1996 uppgav Västerås kommun att kostnaden var 9 kr per år och invånare.

Enligt uppgift från konsumentvägledningen i Göteborg, som har en omfattande verksamhet, gick 1998 mindre än 0,5 promille av kommunens nettokostnader till konsumentverksamheten. Kommunens bidrag till verksamheten uppgick till drygt 5,5 miljoner kr, vilket motsvarar drygt 12 kr per invånare.

## **4.4 Det statliga stödet till kommunerna**

Konsumentverket skickar ut material till kommunerna var fjortonde dag. Materialet är mycket omfattande och består t.ex. av marknadsöversikter, testresultat, faktablad, utredningsrapporter, författningssamlingar, läromedel, pressmeddelanden, informationsmaterial från Konsumentverket och från andra myndigheter samt underlag för budgetrådgivning och skuldsanering. Datorprogram har utvecklats inom flera områden, t.ex. hushållsbudget- och bilkostnadsprogram samt program för skuldsaneringsverksamhet. Materialservicen utvecklas kontinuerligt till form och innehåll i samråd med företrädare för användarna.



Från och med 1997 har materialet differentierats så att det innehåller dels ett grundpaket som köps av alla kommuner med konsumentvägledning, dels urval ur detta med ekonomi- respektive förköpsrådgivningspaket. *Grundpaketet* vänder sig till konsumentvägledare och kostar 1 800 kr per år. I prenumerationsavgiften ingår rättigheten att ansluta sig till Konsumentverkets kommunikationsdatabas KOV Direkt (se nedan). Under 1999 gjordes cirka 20 utskick av sammanlagt 160 olika dokument. *Ekonomipaketet* vänder sig till budgetrådgivare och skuldsanerare. Även detta kostar 1 800 kr per år. *Förköpspaketet* vänder sig till bibliotek, medborgarkontor m.fl. som utgör komplement till kommunens konsumentvägledning. Detta paket kostar 1 100 kr per år. Under 1999 gjordes 20 utskick av ekonomipaketet respektive förköpspaketet, vardera omfattande cirka 80 dokument.

Omfattande rådgivning till konsumentvägledarna ges dagligen per telefon av Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden. Konsumentverket har kompletterat telefonrådgivningen med ett datorbaserat kommunikationssystem mellan konsumentvägledarna och verkets handläggare, KOV Direkt, som innebär att tillgängligheten har höjts. Genom KOV Direkt kan också konsumentvägledarna enkelt kommunicera och utbyta erfarenheter och kunskaper med varandra. Alla kommuner har erbjudits att delta. För närvarande ingår nära 230 konsumentvägledare i 180 kommuner. Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå är också anslutna till systemet.

Konsumentverket svarar med hjälp av bl.a. Allmänna reklamationsnämnden för utbildning av konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare och samhällsvägledare/generalister vid medborgarkontor. Under 1997 och 1998 hölls vardera året 20 kurser med cirka 425 deltagare. Under 1999 hölls 26 kurser med cirka 500 deltagare. Dessa omfattade grundkurser både för konsumentvägledare och ett stort antal samhällsvägledare samt ett antal specialkurser, t.ex. om bilar och resor, finansiella tjänster, digitala tjänster för hushållen samt budgetrådgivning och skuldsanering. Under budgetåret 1995/96 hölls närmare 70 kurser med 1 700 deltagare, beroende på en större satsning med särskilda kurser för uppföljning av skuldsaneringslagen och utbildning i den nya marknadsföringslagen. Det senaste året har efterfrågan på allmänna och grundläggande kurser minskat och i stället har mer specialiserade kurser efterfrågats. Konsumentverket deltar också i utbildning av förtroendevalda i kommunerna.

Konsumentverket ger även utvecklingsstöd i olika former till kommunerna, t.ex. genom deltagande i länsomfattande konsumentvägledarmöten och överläggningar eller andra kontakter med politiker, organisationer och enskilda personer i samband med att verksamheten utreds eller är ifrågasatt. Verket har samarbetat med kommunerna inom

ramen för olika utvecklingsprojekt, t.ex. försök med reklamationsråd för att effektivisera reklamationshanteringen och ny teknik och stöd för konsumentinflytande på kommunens varuförsörjningsplanering. Verket har också löpande kontakter och deltar i årliga konferenser med Konsumentvägledarnas förening och med budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst. Ett särskilt nyhets- och informationsblad, Konsumentpolitik i kommunerna, sänds till kommunala politiker 2–3 gånger per år.

Kommunerna får även indirekt stöd genom undersökningar, analyser och uppföljningar av hur konsumentverksamheten i kommunerna utvecklas. Detta har till syfte dels att förse statsmakterna med information om utvecklingen, dels att direkt påverka beslutsfattarna i kommunerna.

## 4.5 Statsmakterna om den kommunala konsumentverksamheten

### **Regeringens proposition 1975**

År 1975 drogs riktlinjer upp för den lokala verksamhetens innehåll och organisation (prop. 1975:40). Syftet med förslaget var att få en förstärkt lokal förankring av konsumentpolitiken genom en fördjupad kommunal medverkan. Detta innebar att en betydande del av det arbete som tidigare utförts av hemkonsulenterna vid länsstyrelserna skulle föras ut till kommunerna.

Regeringen ansåg att en nära kontakt mellan samhällets konsumentverksamhet och de enskilda konsumenterna var en grundläggande förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik och att den lokala verksamheten i första hand borde ankomma på kommunerna. Det framhölls därvid att kommunerna redan hade uppgifter som låg den konsumentpolitiska verksamheten nära och att det rent allmänt var naturligt för många medborgare att vända sig till kommunala instanser med sina problem.

En lagreglering av verksamheten ansågs varken behövlig eller lämplig. Verksamheten var enligt regeringen en sådan angelägenhet som det enligt kommunallagstiftningen ankom på kommunerna att ha hand om. Regeringen konstaterade att verksamheten i allt väsentligt var av samma karaktär som arbetet inom andra sektorer, som då utgjorde självklara delar av kommunernas verksamhet.

Den närmare utformningen av verksamheten var en fråga för respektive kommun. Regeringen utgick dock från att kommunerna skulle finna det både lämpligt och naturligt att förankra verksamheten

hos förtroendemän med uttalat ansvar för de konsumentpolitiska frågorna och att en självständig resurs (konsumentsekreterare) skulle tillskapas för det löpande arbetet.

### **Regeringens proposition 1986 om inriktningen av konsumentpolitiken**

I 1986 års konsumentpolitiska proposition (1985/86:121) ansåg regeringen att utvecklingen av den lokala konsumentpolitiska verksamheten borde ges hög prioritet.

Regeringen ansåg att det var viktigt att förankra konsumentpolitiken bland människor, eftersom det är lokalt som de största förutsättningarna för att medborgarna aktiverar sig i konsumentpolitiska frågor finns och det är där som det är lättare att fånga upp konsumentproblemen. Regeringen pekade också på att det är på den lokala marknaden som huvuddelen av företagen finns, vilka är den part som har ett huvudansvar gentemot konsumenterna. Samtidigt är det lokalt som de bästa förutsättningarna att nå dem som i första hand behöver hjälp finns.

Regeringens bedömning var att den beräknade utbyggnadstakten för den kommunala konsumentverksamheten inte gav anledning att överväga ett obligatorium. Det fanns också andra argument mot ett sådant, t.ex. den allmänna strävan att minska den statliga styrningen av kommunernas verksamhet och att de lokala betingelserna kunde vara starkt skiftande. Olika kommuner kunde därför ha olika behov när det gällde konsumentverksamheten. Regeringen framhöll slutligen att en framgångsrik verksamhet förutsätter att kommunen själv är övertygad om värdet av den. Sammantaget ansåg regeringen det varken nödvändigt eller lämpligt med lagstiftning om obligatorisk verksamhet utan utgick från att kommunernas utbyggda medverkan i konsumentpolitiken skulle komma till stånd genom frivilliga åtaganden.

I riksdagens behandling av propositionen (bet. LU 1985/86:34) framhöll lagutskottet att den lokala konsumentverksamheten spelade en central roll inom konsumentpolitiken. Detta förhållande hade enligt utskottet sin grund i att det är på lokal nivå man lättast fångar upp konsumentproblemen och når dem som i första hand behöver hjälp samt finner de flesta företag vars verksamhet berör konsumenterna. Utskottet underströk också vikten av en fortsatt, snabb utbyggnad av den lokala konsumentverksamheten, men hade förståelse för att man i särskilt de minsta och resurssvagaste kommunerna tvekade att använda de knappa resurserna till konsumentverksamhet. Utskottet påpekade dock att en satsning på konsumentpolitisk verksamhet kunde innebära att inte

oväsentliga belopp sparades inom andra förvaltningsområden. Någon anledning att införa ett obligatorium kunde utskottet inte finna.

### **Regeringens skrivelse 1991 om den lokala konsumentverksamheten**

I en skrivelse till riksdagen 1991 (skr. 1990/91:143) redovisade regeringen hur den kommunala verksamheten hade utvecklats. Bedömningen var att verksamheten hade byggts ut tillfredsställande fram till 1990. Därefter hade flera kommuner beslutat att lägga ner eller begränsa konsumentverksamheten. Detta kunde förklaras av ett svårt ekonomiskt läge för kommunerna som gjorde det nödvändigt med rationaliseringar och omprövning av befintlig verksamhet.

Mot bakgrund av att riksdagens beslut 1986 om inriktningen av konsumentpolitiken utgick från att konsumentverksamhet skulle komma att finnas i landets samtliga kommuner inom en relativt nära framtid var den negativa trenden efter 1990 oroande. Det var mycket angeläget att konsumentpolitiken skulle ha en fortsatt stark lokal förankring. Regeringen ansåg därför att det var påkallat att närmare redogöra för riksdagen hur den lokala konsumentverksamheten hade utvecklats och att redovisa vilka åtgärder som behövde vidtas.

Regeringen ansåg att det var viktigt att ge verksamheten ett utökat stöd i olika former. De åtgärder som var aktuella skulle ta sin utgångspunkt i den situation som kommunerna befann sig i, t.ex. det rådande ekonomiska läget och ett pågående reformarbete i kommunerna. Åtgärderna syftade till att

- öka kunskaperna om den kommunala konsumentverksamheten och dess effekter,
- utveckla formerna för en effektivare kommunal konsumentverksamhet,
- stärka frivilliga organisationers möjligheter att lokalt arbeta med konsumentfrågor,
- effektivisera det statliga stödet till den lokala konsumentverksamheten.

Riksdagsbehandlingen av skrivelsen föranledde inga erinringar (bet. 1990/91:LU37, rskr. 1990/91:334). Lagutskottet påpekade att konsumentverksamheten var ett frivilligt åtagande för kommunerna och att det ankom på varje kommun att avgöra hur verksamheten skulle organiseras. Samtidigt var det för statsmakterna i hög grad angeläget med en väl utbyggd lokal konsumentverksamhet. Det hade också rått en bred politisk uppslutning kring en satsning på denna verksamhet. Riks-

dagsbeslutet 1986 om inriktningen av konsumentpolitiken utgick från bedömningen att konsumentverksamhet skulle komma att finnas i samtliga landets kommuner inom en relativt nära framtid. Enligt utskottets mening hade betydelsen av den kommunala konsumentverksamheten inte avtagit sedan 1986 utan snarare ökat. Utskottet såg därför med oro på att den fram till år 1990 positiva utbyggnadstakten brutits genom att flera kommuner beslutat att lägga ned eller skära i konsumentverksamheten. Utskottet anslöt sig helt till regeringens bedömning av vilka åtgärder som var påkallade för att konsumentpolitiken även fortsättningsvis skulle kunna ges en lokal förankring.

Som framgick av regeringens skrivelse skulle olika former av stöd ges till den kommunala konsumentverksamheten. Enligt utskottets mening borde resultaten av dessa åtgärder avvaktas innan man övervägde huruvida ytterligare stöd borde utgå. Utskottet erinrade om att tanken på att staten skulle lämna ett särskilt ekonomiskt bidrag till kommunerna för utbyggande av konsumentverksamheten prövats och avvisats i samband med 1986 års konsumentpolitiska beslut. Enligt utskottets mening kunde i det rådande statsfinansiella läget inte någon annan bedömning komma i fråga.

### **Regeringens proposition 1995 om konsumentpolitiken**

I 1995 års konsumentpolitiska proposition (1994/95:140) ansåg regeringen att de riktlinjer som statsmakterna hade fastställt för den lokala konsumentverksamheten skulle ligga fast. Staten skulle fortsätta att som tidigare stödja den lokala verksamheten.

Regeringen menade att fler kommuner åter satsade på lokal verksamhet och att den nedåtgående trenden från början av 1990-talet hade brutits. Vid tidpunkten för propositionen fanns kommunal konsumentvägledning i 235 av landets 288 kommuner, vilket enligt regeringen betydde att de flesta kommuner hade någon form av konsumentverksamhet och en eller flera anställda konsumentvägledare.

Riksdagen hade inga erinringar mot vad regeringen anfört (bet. 1994/95:LU32, rskr. 1994/95:438). Lagutskottet såg positivt på att den nedåtgående trenden i kommunerna hade brutits.

## 4.6 Utvärderingar av den kommunala konsumentverksamheten

### Årlig statistik

Konsumentverket presenterar varje år statistik över den kommunala konsumentvägledningen. Statistiken bygger på uppgifter i enkäter som skickas ut till alla kommuner som har konsumentverksamhet. Den innehåller uppgifter om verksamheten under det senaste året samt tjänsteresurser, budget, tillgänglighet m.m.

### Regeringsuppdrag om utveckling av verksamheten

I samband med regeringens skrivelse till riksdagen 1991 om kommunernas konsumentverksamhet fick Konsumentverket i uppdrag att utreda hur den kommunala verksamheten skulle kunna utvecklas. Uppdraget redovisades hösten 1992 (rapport 1992/93:10 m.fl.).

Konsumentverket föreslog insatser för att i vissa stycken effektivisera den dåvarande verksamheten. Insatserna skulle även ses som åtgärder för att öka kunskaperna hos beslutsfattare och opinionsbildare om vad den kommunala konsumentverksamheten åstadkommer. Verket ansåg att det brådsågs med politiska insatser för att stärka den lokala verksamheten och förhindra ytterligare nedskärningar på kommunal nivå.

Uppdraget innehöll flera delar, bl.a. skulle modeller för att utvärdera kommunal konsumentverksamhet tas fram. Det visade sig finnas en modell för utvärdering av s.k. svårsmätbara områden, som gick att tillämpa på konsumentverksamheten. Med utgångspunkt från denna modell gavs några exempel på hur främst utvärderingar av reklamationshandling och förköpsrådgivning skulle kunna genomföras. Ett sådant exempel avsåg en undersökning om reklamationshandling i ett antal kommuner, som visade att värdet i pengar för konsumenterna per ärende var större än kostnaderna för handlingen av ärendena. I genomsnitt "tjänade" konsumenten 500 kr per ärende och kommunens kostnader var 200–300 kr. Till detta tillkom de förebyggande effekter som uppkom genom att både konsumenter och näringsidkare fick ökad kunskap om sina rättigheter och skyldigheter.

Det visade sig vara svårare att mäta kvantitativa effekter av förköpsrådgivning eftersom något köp inte har gjorts vid rådgivningstillfället. I en kommun där en utvärdering gjorts antogs att konsumenterna i genomsnitt hade sparat cirka 400 kr per rådgivningsärende. I en annan kommun bedömdes att konsumenterna kunnat spara i genomsnitt 500

kr vid köp av större hushållsapparater och 2 500 kr vid köp av bil till följd av genomförda kalkyler över bilens kostnader. I en tredje kommun hade det genomsnittliga värdet per köprådgivningsärende beräknats till 280 kr.

Konsumentverket redovisade också en kvalitativ utvärdering av budgetrådgivningen i tre kommuner. Den visade bl.a. att de hjälpsökande som intervjuats var mycket nöjda med den hjälp och rådgivning de fått. Utöver att de ekonomiska förhållandena i de flesta fall kunde förbättras betydde rådgivningen också mycket för den psykiska hälsan och självförtroendet, vilket i regel var positivt för arbetsförmåga och familjesituation. Studien visade också på värdet för kommunerna och samhället i stort, t.ex. avlastning av kostnader för socialtjänst, sjuk- och psykvård och besparingar genom att ärenden inte går vidare till kronofogdemyndighet.

Konsumentverkets slutsats var att det fanns behov av mer systematiska utvärderingar, bl.a. för att kunna göra jämförelser och analyser över tiden. Att ta fram beslutsunderlag och kunna visa på effekter av verksamheten hade blivit allt mer väsentligt, särskilt mot bakgrund av den ekonomiska situationen i kommunerna. Ytterligare insatser behövdes dock för att utveckla kompletterande modeller. Utvärderingar av förebyggande aktiviteter borde också göras i högre grad, t.ex. hur riktade informationsinsatser påverkar antalet reklamationer. Det var också viktigt att ta hänsyn till kvalitetsaspekter, eftersom rådgivning inte bara har ekonomiska effekter utan dessutom betyder mycket för konsumentens långsiktiga förmåga att klara sin situation genom ökad kunskap.

Konsumentverket pekade på behovet av forskningsinsatser. Vidare behövde politikernas och konsumentvägledarnas kunskaper öka om vilka metoder som finns för att mäta effekterna av olika konsumentpolitiska insatser.

En annan del av uppdraget gällde att vidareutveckla modeller för lokal medling i tvister. Konsumentverket ansåg att det befintliga systemet fungerade mycket bra och att det inte fanns anledning att införa några nya modeller. För att stödja och hjälpa särskilt utsatta konsumenter var det viktigt att stödet fanns så nära dem som möjligt, dvs. i den egna kommunen. Vägledarna hanterade då närmare 90 000 reklamationer om året och bidrog därigenom till att i genomsnitt 95 procent av dessa kunde lösas. Dessutom visade en ekonomisk beräkning att kostnaden för ett ärende hos konsumentvägledningen var väsentligt lägre än för ett ärende hos Allmänna reklamationsnämnden. Några förslag till förbättringar inom den befintliga modellen avsåg riktade insatser, t.ex. samarbete i reklamationsråd och utbildning och information till problembanscher. Konsumentverket ansåg också att konsument-

verksamheten i betydligt fler kommuner borde bygga upp systematiserade kontakter med det lokala näringslivet.

När det gällde den lokala tvistlösningen visade det sig finnas stora skillnader mellan de enskilda kommunerna beträffande hur stor andel av reklamationerna som gick vidare till Allmänna reklamationsnämnden. Skillnaderna berodde dels på olikheter i vägledarnas rutiner, dels på skillnader i resurser, vilket innebar att vissa vägledare inte hade möjlighet att arbeta lika aktivt som andra i reklamationsfrågor. Det fanns också påtagliga skillnader mellan kommunerna när det gällde hur många ärenden hos Allmänna reklamationsnämnden som passerat konsumentvägledningen. Att en större andel gått direkt till nämnden kunde t.ex. bero på bristande resurser genom att konsumenten på grund av begränsade öppettider haft svårt att få kontakt med kommunen.

Enligt aktuell statistik från Allmänna reklamationsnämnden hade under 1998 den kommunala konsumentvägledningen varit i kontakt med 54 procent av de anmälda tvisterna. Detta var en ökning jämfört med 1995/96 och 1997, då motsvarande andel var 48 respektive 51 procent. Enligt en undersökning från 1998 bland 14 kommuner fanns det relativt stora skillnader mellan dessa vad gällde hur många ärenden som fördes vidare till Allmänna reklamationsnämnden. Det framgick dock att t.ex. Göteborg, med en mycket aktiv konsumentverksamhet och ett stort antal ärenden, endast hänvisade 8 procent av tvisterna vidare till nämnden.

En tredje del av uppdraget avsåg den kommunala marknadsbevakningen, ett samlingsbegrepp för att dels fånga upp/samla in konsumentproblem, dels åtgärda/undanröja dem. Bevakningen kan avse både löpande egen bevakning och periodiska insatser, främst medverkan i projekt och kontroller som initieras av Konsumentverket. Konsumentverkets redovisning visade att det fanns ett klart samband mellan tjänstgöringsresurserna för vägledarna och omfattningen av marknadsbevakningen. Samarbetet mellan kommunerna och verket fungerade bra. Vissa förbättringar borde dock vidtas för att effektivisera arbetet, t.ex. informationsrutinerna mellan verket och kommunerna. Kommuner med låg aktivitet på området borde stimuleras att öka insatserna genom samarbetsprojekt. Konsumentverket pekade även på kommunernas kommande roll i marknadskontrollen på bl.a. produktsäkerhetsområdet.

När det gällde det statliga stödet till verksamheten hade effekterna av Konsumentverkets stöd särskilt undersökts i ett antal kommuner. I det stora hela var kommunerna nöjda. Förbättringar kunde dock göras när det gällde materialservicen. Vägledarna önskade också höja sin kompetens inom vissa områden.

Konsumentverket ansåg att det var mycket angeläget med insatser för att stärka kunskapen om konsumentverksamheten hos kommunala



beslutsfattare och organisationsföreträdare. Staten borde dessutom ge stöd till utvecklingsprojekt för att pröva hur konsumentverksamhetens breda kontaktyta med medborgarna bättre kunde tas till vara i den övriga kommunala verksamheten.

Enligt rapporten hade hälften av konsumentvägledarna någon form av högskoleutbildning. En kartläggning visade att 80 procent önskade vidareutbildning genom högskolestudier. Konsumentverket åtog sig bl.a. att tillsammans med högskolor anordna distanskurser i konsumenträtt, hushållsekonomi, konsumentpolitik m.fl. ämnen.

### **Vem vänder sig till konsumentvägledningen?**

År 1993 gjorde Konsumentverket en undersökning av bl.a. vilka konsumenter som vände sig till den kommunala konsumentvägledningen och hur konsumenterna uppfattade servicen. En motsvarande undersökning hade genomförts tio år tidigare (1983).

Samtliga socioekonomiska grupper, förutom lägre tjänstemän, var väl representerade i kontakterna med vägledningen (hushållen hade indelats i fem grupper). Jämfört med 1983 års undersökning utnyttjade gruppen arbetare i betydligt större utsträckning konsumentvägledningen och utgjorde den största gruppen. Omkring var tredje konsument i undersökningen kom från ett arbetarhushåll. Fortfarande var dock tjänstemän på mellannivå och hög nivå något överrepresenterade i många kommuner.

En lägre andel hade eftergymnasial utbildning jämfört med 1983 års undersökning. Dessa var dock fortfarande överrepresenterade. Av samtliga personer hade 67 procent grund- eller gymnasieutbildning. Tjänstemän med låg utbildning var den grupp som i minst utsträckning kontaktade konsumentvägledningen i flertalet kommuner.

Enpersonshushåll var kraftigt underrepresenterade (var femte kontakt), liksom ungdomar och personer över 65 år. Däremot var barnfamiljer och personer i åldern 25–50 överrepresenterade. Nästan hälften av personerna som kontaktade vägledningen tillhörde hushåll med barn. Fler kvinnor än män, 60 procent respektive 40, sökte sig till konsumentvägledningen, vilket överensstämde med 1983 års undersökning.

Hälften av dem som kontaktade vägledningen förvärvsarbetade. Närmare en femtedel var arbetslösa eller studerade.

De skilda grupperna vände sig till vägledningen med delvis olika problem. Arbetare, företagare/lantbrukare och lägre tjänstemän ville i större utsträckning ha hjälp med reklamationer och konsumenträttslig rådgivning. Rådgivning före köp efterfrågades framför allt av tjänste-

män på mellannivå och hög nivå. Samma fördelning visade sig i 1983 års undersökning. Hushållsekonomisk rådgivning efterfrågades främst av lägre tjänstemän och arbetarhushåll.

En majoritet av konsumenterna, 80 procent, ansåg att det var lätt att komma i kontakt med konsumentvägledningen. Uppfattningen varierade dock något mellan olika kommuner. Var femte tyckte att det var svårt, t.ex. genom att det ofta var upptaget eller svårt att komma fram per telefon. Majoriteten, 82 procent, var nöjda med den rådgivning de fått. De uppfattade vägledarna som serviceinriktade, hjälpsamma och kunniga i allt från förköpsrådgivning till svåra reklimationsärenden och hushållsekonomisk rådgivning. Det ansågs positivt att vägledarna är opartiska, t.ex. vid tvister mellan en konsument och en näringsidkare.

### **Övriga utvärderingar**

Under de senaste åren har lokala utvärderingar gjorts av bl.a. kommunernas och företagens reklamationshantering och konsumenternas uppfattning om denna. Resultaten visade t.ex. att företagets hantering hade vissa brister, att 90 procent av konsumenterna var nöjda med konsumentverksamhetens stöd vid reklamationer och att högutbildade personer oftare tenderar att vända sig direkt till Allmänna reklimationsnämnden utan föregående kontakt med kommunen.

## **4.7 En jämförelse – kommunal konsumentrådgivning i Finland**

Från och med början av 1992 är alla kommuner i Finland skyldiga att anordna konsumentrådgivning. Verksamheten regleras av lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna. Lagen reglerar bl.a. vilka uppgifter som skall ingå i konsumentrådgivningen och hur konsumentrådgivningen skall organiseras.

### **Konsumentpolitiken i Finland**

Konsumentpolitikens mål i Finland är att sörja för konsumenternas grundtrygghet genom att eliminera eller minimera de ekonomiska och hälsomässiga risker som är förknippade med anskaffning och användning av konsumtionsnyttigheter. För att uppnå målet försöker man inverka på utbudet och på så sätt förebygga risker, förbättra konsu-

mentens möjligheter att själv verka aktivt och utveckla konsumenternas rättsskydd. Konsumentpolitikens medel består av konsumentskydd, varigenom konsumentens ställning tryggas, konsumentupplysning, varigenom den enskilda konsumentens verksamhetsmöjligheter förbättras samt konsumentforskning, som ger information till hjälp för konsumenten och till grund för konsumentpolitiken.

Med utgångspunkt från den nationella konsumentpolitiken avses med kommunal konsumentpolitik sådan verksamhet som syftar till att bevaka kommuninvånarnas intressen som konsumenter och förbättra deras ställning som köpare och användare av nyttigheter. Målet skall försöka uppnås genom att dels öka kommuninvånarnas kunskaper och färdigheter som konsumenter, dvs. som köpare och användare av varor och tjänster, dels inverka på de lokala förhållandena i en riktning som gynnar konsumenterna.

### **Statsbidrag**

Staten ger statsbidrag, s.k. statsandel, till kommunerna för anordnandet av konsumentrådgivning. Storleken på statsbidraget varierar beroende på kommunens invånarantal och s.k. bärkraftsklass. Statsbidragen är dock inte "öronmärkta" för vissa uppgifter, varför det är svårt att ange hur stor del av kommunernas kostnader för den obligatoriska verksamheten som täcks av bidragen. Systemet innebär dock, enligt det finska Konsumentverket, att kommunerna också för egen del måste svara för de kostnader konsumentrådgivningen medför genom kommunalbeskattningen.

### **Lagstadgade uppgifter för konsumentrådgivningen**

Konsumentrådgivarens uppgifter regleras av den ovan nämnda lagen. I praktiken är verksamheten indelad i följande delområden:

- allmän konsumentupplysning
- personlig rådgivning
- bistånd i konfliktsituationer
- bevakning och uppföljning i anknytning till konsumentrådgivningen.

Den *allmänna konsumentupplysningen* innebär att konsumentrådgivaren aktivt arbetar för att öka konsumenternas kunskaper och färdigheter. Sättet att genomföra arbetet kan variera från kommun till kommun, beroende på de lokala förhållandena. Lokala specialproblem

och särförhållanden bör beaktas. Likaså varierar konsumentproblemen med tiden och upplysningens innehåll och målgrupper påverkas av t.ex. ny konsumentlagstiftning, miljöaspekter, aktuella problem och prioriteringar i konsumentmyndigheternas verksamhet.

Rådgivarna bör aktivt och mångsidigt samarbeta med olika offentliga och privata instanser, t.ex. läroanstalterna, lokala massmedier, olika organisationer och övriga kommunala förvaltningar. Upplysningen kan spridas genom föreläsningar, tidningsartiklar, utställningar och evenemang m.m.

Den *personliga rådgivningen* syftar till att förebygga konfliktsituationer och ekonomiska förluster. Rådgivningen skall ordnas så att det finns regelbunden mottagning.

En stor del av den kommunala konsumentrådgivningen går ut på att bistå konsumenter i *konfliktsituationer* med näringsidkare. Rådgivningens uppgift är att uttryckligen eftersträva en förlikningslösning. Rådgivaren skall bl.a. ta reda på fakta och bekanta sig med lagstiftningen, ge råd till konsumenten om åtgärder, bistå konsumenten vid förhandlingar med näringsidkaren och, vid behov, hjälpa till att föra ärendet vidare till behörigt organ.

Konsumentrådgivningen har också *bevakningsuppgifter*. Förseelser eller problem beträffande t.ex. konsumtionsnyttigheternas kvalitet, prissättning och marknadsföring skall anmälas till behörig myndighet. De vanligaste fallen gäller marknadsföringsförseelser, som anmäls till länens inspektörer eller till Konsumentombudsmannen eller produkt-säkerhetsförseelser, som anmäls till hälsoinspektörerna eller Konsumentverket.

Marknadsföringsförseelser som beror på okunskap och avtal som är oskäligen för konsumenterna förebygger konsumentrådgivaren genom att informera näringsidkarna om vilken avtalspraxis eller vilka marknadsföringsmetoder som är acceptabla. Vid upptäckt av marknadsföringsförseelser som är uppenbara kan rådgivaren kontakta näringsidkaren direkt.

Till konsumentrådgivningens uppgifter hör också att *bistå konsumentmyndigheterna*. På begäran skall rådgivaren införskaffa uppgifter, både då enskilda fall utreds och i samband med större undersökningar. Uppgifterna kan bestå av att bistå Konsumentombudsmannen med övervakning av marknadsföring och avtalsvillkor eller att införskaffa uppgifter till Konsumentklagonämnden eller följa upp efterlevnaden av rekommendationer och beslut.

### **Hur konsumentrådgivningen organiseras**

Kommunerna får själva besluta om hur konsumentrådgivningen skall organiseras. Intentionerna med lagen är att kommunen inrättar en eller flera konsumentrådgivartjänster, men man kan också välja att köpa tjänsten från en annan kommun, samverka med annan kommun eller låta uppgiften utföras på deltid eller i kombination med en annan kommunal tjänst. Som en andrahandslösning kan kommunen enligt lagen köpa rådgivningstjänster av en privat producent, t.ex. en organisation som bedriver hushållsrådgivning eller en konsumentorganisation. När det gäller konfliktlösning förutsätter dock lagen att uppgiften sköts av en kommunalt anställd rådgivare. Det är alltid kommunen som ansvarar för att alla de uppgifter som hör till konsumentrådgivningen utförs på ett yrkeskunnigt och ändamålsenligt sätt.

Enligt en redovisning av 1997 års verksamhet sköts rådgivningstjänsterna i huvudsak som en bisyssla. Den vanligaste kombinationen vid konsumentrådgivning på deltid är att låta konsumentrådgivar- och hälsoinspektörsuppgifterna tillsammans bilda en tjänst. År 1997 fanns i Finland 452 kommuner med sammanlagt 199 konsumentrådgivare, 66 av dessa på heltid. Omkring 80 procent av befolkningen har tillgång till en rådgivare som har heltidstjänst.

Det är vanligast att kommunstyrelsen svarar för ledningen av konsumentrådgivningen, men någon annan lämplig nämnd kan också förekomma.

Konsumentverket svarar för kontakterna med kommunerna och har till uppgift att styra den kommunala rådgivningen. Lagen om kommunal konsumentrådgivning innehåller inga villkor om särskild utbildning eller behörighet. Det är därför viktigt med regelbunden fortbildning. Konsumentverket svarar för utbildningen, minst två dagar per år samt temadagar om aktuella frågor. Konsumentverket framställer också informationsmaterial som behövs inom konsumentrådgivningen.

### **Samarbete mellan myndigheter**

Eftersom konsumentrådgivningen spänner över ett brett område förutsätter det ett samarbete mellan myndigheter på riksplanet och det lokala planet. De statliga myndigheterna behöver information från konsumentrådgivningen till stöd för konsumentpolitisk planering, för att utarbeta informationsmaterial och för utbildningsbehov. De statliga myndigheterna kan i gengäld erbjuda handledning i verksamheten, fortbildning och nödvändigt informationsmaterial.

På länsnivå samarbetar konsumentrådgivningen med länets inspektörer i övervakningen av marknadsföring, priser, produktsäkerhet och livsmedel.

Genom samarbete inom kommunen är det möjligt att påverka andra myndigheters arbete genom att föra fram konsumentaspekter, eller att nå konsumentgrupper som annars inte skulle nås av rådgivningen. Som exempel på viktiga samarbetsmyndigheter nämns bl.a. bildningsväsendet för att t.ex. ge lärarna bättre förutsättningar att ta upp konsumentfrågor i undervisningen, socialväsendet för att kunna ge rådgivning till skuldsatta personer och personer med ekonomiska svårigheter samt miljövården för att aktivera kommuninvånarna till att verka för en bättre miljö.

### Skuldsanering

I Finland har kommunerna inte någon skyldighet enligt lag att ordna skuldrådgivning. Inför införandet av skuldsaneringslagen 1993 fanns ett förslag om obligatorisk kommunal skuldrådgivning, men detta togs bort i propositionen till lagen med hänsyn till att kommunerna redan var skyldiga att tillhandahålla konsumentrådgivning. Inom ramen för denna lagstiftning kunde kommunernas tjänstemän, liksom tjänstemän inom socialförvaltningen, bli skyldiga att syssla med olika slag av ekonomisk rådgivning till privatpersoner.

## 4.8 Den kommunala självstyrelsen

Begreppet "kommunal självstyrelse" infördes i 1991 års kommunallag (1991:900). Enligt lagens 1 § är Sverige indelat i kommuner och lands-ting, som på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Av detta följer att även de angelägenheter som följer av särskilda bestämmelser skall skötas på den kommunala självstyrelsens grund.

Principen om kommunal självstyrelse hade aldrig tidigare uttryckts i annan lag än grundlag trots att den introducerades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar. I regeringsformen sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket).

Av propositionen till kommunallagen (prop. 1990/91:117) framgår att införandet av principen var ett sätt att markera vikten av kommunal självstyrelse. Dock kan självstyrelsen aldrig vara total. Regerings-

formen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn (s. 23).

Den kommunala kompetensen regleras i kommunallagen. De allmänna befogenheterna innebär att kommunerna och landstingen själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunen eller landstinget och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 §). Den specialreglerade kompetensen tar bl.a. sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna eller landstingen. Exempel på sådana lagar finns, enligt propositionen (s. 35) inom plan- och byggnadsväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Regeringen ansåg att det inte var möjligt att göra en uttömmande beskrivning av den specialreglerade kompetensen i kommunallagen, men att det var lämpligt att ha en allmän hänvisningsbestämmelse som gör läsaren uppmärksam på att det finns särskild lagstiftning om kommunala befogenheter och skyldigheter. I 2 kap. 4 § kommunallagen hänvisas därför till att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden.

En parlamentarisk kommitté fick 1995 i uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd skrev i sitt betänkande Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) att kommunal självstyrelse visat sig vara ett svårfångat begrepp, som används både för att beteckna en princip och ett honnörsord. Någon klar juridisk eller statsvetenskaplig definition av begreppet var svår att finna. Kommittén kom fram till att den kommunala självstyrelsen sammanfattningsvis kunde beskrivas på följande sätt.

”Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen

grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i förhållande till de motstående intressen som finns.”

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd ansåg att vissa förhållanden rörande den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten borde föranleda ändringar i regeringsformen och föreslog att ett nytt kapitel om kommunerna och landstingen skulle införas. Förslaget har inte lett till några åtgärder från regeringens sida, utan frågan bereds ännu inom Regeringskansliet.

Kommittén redogjorde i betänkandet för den kommunala självstyrelsen och dess begränsningar. Enligt kommittén innebär det svenska synsättet på kommunernas och landstingens funktion och verksamhet dels att vissa offentliga uppgifter och mål inte anses kunna tillgodoses genom den kommunala självstyrelsen, dels att viss statlig styrning av den kommunala verksamheten inte bara är tillåten utan också nödvändig. Enligt regeringsformen är den kommunala självstyrelsen en del av den offentliga makten. Gränsen mellan statligt och kommunalt är dock inte en gång för alla given, och en strikt avgränsning av de kommunala uppgifterna har med tiden visat sig både olämplig och svår att genomföra. Ansvarsfördelningen mellan stat-kommun-landsting har i stället i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden.

Generellt har också, menade kommittén, förhållandet mellan stat, kommun och landsting i allt större utsträckning kommit att präglas av samverkan för att uppnå gemensamma samhällsmål, som en konsekvens av att staten överlåtit en stor del av ansvaret för att genomföra reformpolitiken till kommuner och landsting.

Från mitten av 1980-talet har det försämrade statsfinansiella läget präglat utvecklingen. De ökade kraven på resurshushållning och effektivitet, men även svårigheterna att från central nivå styra den alltmer omfattande kommunala sektorn, har medfört ytterligare behov av decentralisering, avreglering och en ökad organisationsfrihet för kommuner och landsting.

Samtidigt med utvecklingen mot en minskad detaljstyrning av den kommunala verksamheten har de senaste åren också kunnat noteras en utveckling i motsatt riktning. Exempel på detta är den ökade andelen s.k. rättighetslagar (dvs. lagar som garanterar enskilda som befinner sig i utsatta situationer vissa förmåner). Den ekonomiska krisen har också fört med sig ett behov av att påverka den kommunala sektorns ekonomi. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen brukar motiveras med att den kommunala självstyrelsens princip måste vägas mot andra samhälleliga värden, för vilka staten anses ha det yttersta ansvaret.

Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala politiska organens behov av att kunna genom-



föra en fastställd politik för landet i dess helhet. Det brukar anföras att staten har ansvar för

- offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket, t.ex. utrikespolitik, försvar samt skyddet för medborgarnas liv, hälsa och sociala trygghet,
- fördelningspolitiken, samt
- samhällsekonomin.

Dessa s.k. motstående intressen kan och har motiverat ingrepp i den kommunala bestämmanderätten. Den konflikt som t.ex. i vissa fall kan uppstå mellan kommunernas självstyrelseintresse och skyddet för medborgerliga rättigheter har ibland lett till att självstyrelseintresset fått ge vika. När det gäller välfärdspolitiken har allmänhetens krav på en likvärdig och rättvis samhällsservice vuxit sig allt starkare. Ingripanden för att garantera en viss samhällelig standard åt alla oavsett var de är bosatta har blivit ett av de viktigaste skälen för statlig styrning och därmed även ett avgörande skäl för en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Liksom då det gäller skyddet för medborgarnas medborgerliga rättigheter är det dock i viss mån en politisk fråga hur långt kravet på jämlikhet och rättvisa skall drivas.

Bestämmande för den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll är bl.a. vilka områden inom den offentliga sektorn som skall vara statliga respektive kommunala. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden. Enligt kommittén är det angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsesektor även i framtiden kan ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Ramen för vad kommunerna *får* ta hand om regleras av kommunallagen. Genom speciallagstiftning är dock kommunerna *ålagda* att ombesörja vissa angelägenheter. Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten. Genom förarbetena till regeringsformen anses dock kommunerna och landstingen vara garanterade en s.k. fri sektor, inom vilken det skall finnas utrymme för en fri initiativrätt. Inte ens inom den fria sektorn är dock självstyrelsen total, den begränsas t.ex. av lokaliseringsprincipen, dvs. att verksamheten skall avse kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar. Dessutom är skiljelinjen mellan s.k. frivillig och obligatorisk verksamhet inte en gång för alla given. En angelägenhet som de kommunala organen ombesörjer inom ramen för sin allmänna kompetens, kan brytas ut och genom lagstiftning göras obligatorisk.

Principen om kommunal självstyrelse gäller även beträffande sådan verksamhet som kommuner och landsting genom lag är skyldiga att

ombesörja. Inom detta område har dock staten generellt sett större möjligheter att utforma föreskrifter/normer för hur verksamheten skall bedrivas samt utöva tillsyn. Speciallagstiftningen innebär olika stark styrning inom olika sektorer.

Kommunernas och landstingens handlingsfrihet begränsas slutligen av de finansiella resurser som står till deras förfogande. Kommunerna och landstingen har en grundlagsstadgad rätt att ta ut skatt för sina uppgifter. Beskattningsrätten är dock inte absolut.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd anförde i betänkandet att de samhälleliga värden som den kommunala självstyrelsen alltid måste vägas mot kan sägas vara lika allmänt omfattande som principen om kommunal självstyrelse. Vad saken handlar om är således att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Att resultatet av en sådan avvägning kan variera beroende på samhällsutvecklingen är uppenbart.

## 4.9 Överväganden och förslag

### 4.9.1 Lokal konsumentverksamhet

**Kommitténs bedömning:** Lokal konsumentverksamhet är en förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik.

Det är kommunerna som har bäst förutsättningar att svara för den lokala verksamheten.

Den lokala konsumentverksamheten är en av grundstenarna i det konsumentpolitiska systemet och en förutsättning för att konsumentpolitiken skall bli framgångsrik. Lokal verksamhet är nödvändig för att konsumenternas problem skall kunna fångas upp, för att problem skall kunna lösas så nära källan som möjligt och för att konsumenternas behov av information, utbildning och stöd skall kunna tillgodoses.

Regeringen och riksdagen, liksom tidigare konsumentpolitiska utredningar, har i de sammanhang där frågan tagits upp bedömt att det är kommunerna som bör svara för den lokala konsumentverksamheten. Detta har kommunerna gjort sedan mitten av 1970-talet. Huvuddelen av det arbete som dessförinnan utfördes regionalt vid länsstyrelserna fördes då ut till kommunerna, eftersom statsmakterna ansåg att dessa redan hade uppgifter som låg den konsumentpolitiska verksamheten nära och att det rent allmänt var naturligt för många medborgare att vända sig till kommunala instanser med sina problem. Det har rått en bred politisk enighet om behovet av att satsa på den lokala verksam-

heten och såväl regering som riksdag har upprepade gånger uttalat sig om betydelsen av att det finns konsumentverksamhet i kommunerna.

Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning. Det är kommunerna som har bäst förutsättningar att svara för det lokala arbetet. Närheten till konsumenterna, den centrala roll som kommunen spelar för den enskilda medborgaren och möjligheten till samverkan med andra närliggande kommunala rådgivningsområden är några viktiga skäl för detta. Vi anser också att det i första hand är det allmänna som skall svara för konsumentpolitiken.

I skilda sammanhang har dock framförts att frivilliga organisationer borde ta ett större ansvar för det lokala konsumentpolitiska arbetet. Enligt vår uppfattning finns det inte förutsättningar för att de frivilliga organisationerna skulle kunna åta sig ett sådant ansvar. Organisationer driver huvudsakligen vissa sakfrågor och har sällan eller aldrig den breda inriktning som en kommunal konsumentverksamhet har. Grunden för organisationen är medlemmarnas engagemang och såväl organisationens inriktning som dess existens kan därför aldrig garanteras. En frivillig organisation kan däremot vara ett värdefullt komplement till den kommunala konsumentverksamheten, t.ex. när det gäller sakfrågor som faller utanför kommunens arbetsområde. En organisation kan också vara en värdefull länk till vissa grupper av konsumenter, som konsumentverksamheten vill nå ut till. I mån av intresse för uppgiften kan en organisation dessutom bistå den kommunala verksamheten med olika uppgifter, t.ex. med att bedriva viss marknadsbevakning. Samverkan mellan den kommunala konsumentverksamheten och olika frivilliga organisationer bör därför även i fortsättningen stödjas och stimuleras.

Ett viktigt inslag i den kommunala konsumentverksamheten är möjligheten att söka upp enskilda eller grupper av konsumenter, organisationer, ombud på arbetsplatser m.fl. och därigenom nå fram till konsumenter som inte själva aktivt söker information, stöd och vägledning. En sådan verksamhet är inte möjlig att bedriva utan en lokal och aktiv förmedlande länk mellan de centrala myndigheterna och de enskilda konsumenterna. Vi har också funnit att en god konsumentutbildning i skolorna i hög grad är beroende av en lokal konsumentverksamhet som kan stimulera och stödja enskilda lärare, skolor och lokala politiker och svara för information, förmedling av material, deltagande i projekt m.m. Det är därför oroande att det utåtriktade och förebyggande arbetet minskat i kommunerna under 1990-talet.

Vi anser att större satsningar på uppsökande verksamhet behöver göras under de kommande åren. Dels för att det utåtriktade och förebyggande arbetet fått stå tillbaka under en rad år, dels för att vi bedömer att behoven av sådan verksamhet kommer att öka. Förändring-

arna i samhället medför bl.a. att allt större krav ställs på att konsumenterna skall göra egna aktiva val, att informationsflödet blir allt större och att utbudet av varor och tjänster ständigt ökar. En ökande andel av den information som tidigare spreds via trycksaker eller i andra former överförs nu via Internet, däribland information från myndigheterna. För många konsumenter som har kunskaper, tid och intresse är detta en utveckling som ger stora möjligheter. Många kommer själva att kunna söka fram den information som behövs, t.ex. genom databaser som tillhandahålls av Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden och andra myndigheter, men också från näringsliv, media, organisationer och andra aktörer. Från dessa konsumenter kan det således bli mindre efterfrågan på stöd från den lokala konsumentverksamheten.

Däremot finns det en risk att den pågående utvecklingen kan verka i motsatt riktning för åtskilliga konsumenter, åtminstone inom den närmaste framtiden. Det finns flera skäl till att konsumenter inte vill eller förmår vara aktiva eller ta till sig ny teknik. Några skäl kan vara brist på tid, dålig ekonomi, språksvårigheter, rädsla eller ovilja mot ny teknik eller helt enkelt ointresse och bristande engagemang. Endast omkring hälften av befolkningen har i dag tillgång till Internet, men utvecklingen går snabbt framåt. Enbart tillgången till tekniken innebär dock inte att konsumenten faktiskt tar del av informationen, utan det förutsätter att konsumenten känner till att den finns och har ett intresse av att ta del av den. Dessutom är den elektroniska informationen statisk, dvs. den ger inte möjlighet till dialog, hjälp till tolkningar och bedömningar osv. Mot denna bakgrund bedömer vi att konsumentpolitiken i större utsträckning än tidigare behöver inriktas på en utåtriktad, uppsökande och stödjande verksamhet för de konsumenter som behöver detta. En sådan inriktning förutsätter en lokal verksamhet, som kan utgöra länken mellan de övergripande statliga insatserna och de enskilda konsumenterna.

En angelägen uppgift för konsumentpolitiken måste naturligtvis vara att en allt större andel av konsumenterna på sikt skall bli kunniga och aktiva och att deras behov av råd och bistånd därmed minskar. Att förverkliga ett sådant mål är knappast genomförbart utan en verksamhet i nära anslutning till konsumenterna.

Även andra beståndsdelar i konsumentpolitiken än stödet till de enskilda konsumenterna förutsätter en lokal förankring. Det gäller t.ex. bevakningen av att lagar och regler på konsumentområdet efterlevs. Konsumentverket har tillsyn över en omfattande lagstiftning, som i många fall kräver lokala kontrollinsatser. Exempel på detta är undersökningar av prisinformation i butiker, marknadskontroll av farliga produkter och kontroll av energideklarationer på hushållsmaskiner. Ett

annat exempel, utanför lagstiftningsområdet, är lokala matkostnadsundersökningar, där kommunernas medverkan är av grundläggande betydelse både för genomförandet av undersökningarna och spridningen av resultaten. Det ökande inslaget av avreglerade tjänster och offentliga tjänster som utförs av privata entreprenörer vidgar dessutom tillsynsområdet. Att kommunerna i dag deltar i den marknadsbevakande verksamheten på frivillig basis och att det saknas konsumentverksamhet i många kommuner innebär att den lokala marknadsbevakningen har allvarliga brister. Den behöver därför förstärkas.

#### 4.9.2 Konsumentverksamhet – en obligatorisk kommunal uppgift

**Kommitténs förslag:** Konsumentverksamhet görs till en obligatorisk kommunal uppgift genom en särskild lag.

Såsom både regeringen och riksdagen har uttalat är en lokal verksamhet en nödvändighet för att konsumentpolitiken skall få genomslag och nå ut till konsumenterna. Det finns inget realistiskt alternativ till kommunerna när det gäller att svara för det lokala konsumentpolitiska arbetet. Enligt vår mening bör därför den statliga konsumentpolitiken i själva verket betraktas som det allmännas konsumentpolitik, som den statliga och den kommunala sektorn gemensamt bör svara för. Dessutom är konsumentpolitiken en del av välfärdspolitiken. Från den aspekten är det rimligt att konsumenterna har rätt att ställa krav på att servicen på konsumentområdet skall vara likvärdig och rättvis och omfatta alla konsumenter.

Utvärderingar av kommunal konsumentverksamhet har visat att den är lönsam både för konsumenterna och för kommunerna. Särskilt den ekonomiska rådgivningen har visat sig medföra besparingar i de kommunala utgifterna.

Regeringen har bl.a. uttalat att ”utgångspunkten för hur den kommunala konsumentverksamheten bäst läggs upp måste vara att konsumenterna skall tillförsäkras en verksamhet som är tillräckligt omfattande, kvalificerad och varaktig. För att uppnå detta är det angeläget att det finns en kvalificerad konsumentpolitisk resurs inom kommunen som kan verka utifrån ett konsumentperspektiv” (skr. 1990/91:143).

Statsmakterna har vid flera tillfällen förutsatt att konsumentverksamheten på frivillig väg skulle komma att byggas ut i alla kommuner. Så har inte blivit fallet. Konsumentverksamhet finns i dag (mars 2000) i 240 kommuner, och saknas därmed i 49 av 289 kommuner. Det inne-

bär att närmare 1 miljon konsumenter saknar kommunal konsumentverksamhet. Verksamheten i de kommuner som har konsumentvägledning är dessutom mycket varierande och bedrivs i vissa kommuner på en nivå som inte är tillfredsställande. Situationen har inte förbättrats efter de insatser som vidtogs efter regeringens skrivelse till riksdagen 1991. Utbyggnadstakten nådde sin kulmen under 1989 och 1990. Efter en kraftig minskning under de därpå följande åren har antalet kommuner med konsumentverksamhet varit relativt konstant sedan 1993. Situationen är enligt vår mening inte acceptabel.

Det finns i dag ingenting som talar för att läget beträffande den kommunala konsumentvägledningen, med de förutsättningar som råder, på något avgörande sätt kan komma att förbättras i framtiden. Vi föreslår därför att konsumentverksamhet, genom en särskild lag, görs till en obligatorisk kommunal uppgift.

#### 4.9.3 Den kommunala konsumentverksamhetens huvuduppgifter

**Kommitténs förslag:** Den lagreglerade kommunala konsumentverksamheten skall omfatta information, stöd och rådgivning till konsumenter, rådgivning och medling i tvister mellan konsumenter och näringsidkare samt marknadsbevakning.

Konsumentverksamhetens tjänster skall tillhandahållas utan kostnad för konsumenterna.

En obligatorisk lokal konsumentverksamhet bör enligt vår mening innehålla vissa inslag som skall tillförsäkras alla konsumenter. Samtidigt är det viktigt att den enskilda kommunen har frihet att anpassa verksamheten till den lokala strukturen och att det finns utrymme för att komplettera den grundläggande verksamheten med konsumentfrågor som kommunen anser vara väsentliga. Vi föreslår därför att vissa uppgifter i konsumentverksamheten regleras genom lag, men att dessa begränsas till de mest centrala områdena inom konsumentpolitiken. En sådan fördelning mellan obligatoriska och frivilliga uppgifter bör också stå i överensstämmelse med principerna för den kommunala självstyrelsen, som vi tidigare redogjort för.

Att förmedla information om centrala konsumentfrågor är en viktig uppgift för konsumentverksamheten. Som vi tidigare nämnt anser vi att det är av stor vikt att konsumentverksamheten i högre grad arbetar uppsökande och förebyggande. Formerna för den uppsökande verksamheten kan variera med hänsyn till förhållandena i den aktuella kommu-

nen och vilka parter och instanser konsumentverksamheten vänder sig till eller samarbetar med för att få kontakt med den tänkta målgruppen. En angelägen uppgift är att samarbeta med skolor och lärare. Andra viktiga samarbetsparter kan vara konsumentombud eller liknande på arbetsplatser eller inom organisationer, fackföreningar och organisationer för invandrare. För att nå konsumenterna är samarbete med andra kommunala förvaltningar angelägen, t.ex. skola, socialtjänst, miljö och fritid. Det är också viktigt att samarbeta med statliga myndigheter, t.ex. kronofogdemyndigheten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen, samt med barnvårdscentraler, mödravårdscentraler m.fl.

Stöd och rådgivning till enskilda konsumenter omfattar t.ex. konsumenträtt, budgetrådgivning och annan ekonomisk rådgivning, konsumentssäkerhet samt förköpsinformation. Vi bedömer att ännu fler konsumenter i framtiden själva kan söka fram den information som efterfrågas genom att tillgängligheten till centralt producerad information kommer att öka. Det gäller särskilt generell förköpsinformation, allmänna budgetråd, marknadsöversikter, allmän konsumenträtt och liknande. Det är dock väsentligt att konsumentverksamheten tillhandahåller personlig vägledning till de konsumenter som av olika skäl inte har resurser eller möjligheter att själva finna informationen. Många konsumenter har också ett behov av att i dialog med en objektiv och kunnig konsumentvägledare söka sig fram till beslut i olika frågor.

Reklamationshantering är en fortsatt viktig angelägenhet. Flera undersökningar har visat att lokal hantering och medling i tvister är tidsbesparande, kostnadsbesparande och väl fungerande. Större insatser från de centrala konsumentmyndigheterna bör dock göras för att ytterligare utveckla verksamheten. Åtgärder för att öka kunskaperna hos näringslivet om de rättsliga reglerna och inrättande av lokala reklamationsråd eller liknande är exempel på sådana insatser.

En ökad lokal marknadsbevakning är, som tidigare nämnts, en angelägen uppgift för den kommunala konsumentverksamheten. Utöver att en bättre geografisk spridning och en mer effektiv marknadsbevakning uppnås, vilket i första hand är väsentligt för den centrala myndigheten, har det visat sig att de lokala kontakterna med näringslivet i allmänhet har en positiv effekt på marknaden i det aktuella området. Det kan röra sig om bättre prisinformation i butikerna, en högre säkerhetsnivå på de produkter och tjänster som erbjuds och en större följsamhet till marknadsföringsregler.

De nämnda uppgifterna betraktar vi som grundläggande för en lokal konsumentverksamhet och de bör därför ingå i verksamheten i alla kommuner. Det finns också många andra viktiga områden inom konsumentpolitiken. Vi anser dock att den enskilda kommunen, med

utgångspunkt från lokala förhållanden, politisk ambitionsnivå och andra omständigheter, bör ta ställning till vilket innehåll och vilken inriktning konsumentverksamheten bör ha utöver de obligatoriska uppgifterna.

I den obligatoriska verksamhet som vi här beskrivit allmänt ingår inte det stöd och bistånd som kommunen skall tillhandahålla enligt skuldsaneringslagen. Denna verksamhet är i många kommuner djupt integrerad i konsumentvägledningen, och gränsen mellan allmän hushållsekonomisk rådgivning och budgetrådgivning, som ingår i den "traditionella" konsumentpolitiken, respektive skuldrådgivning/skuldsanering som hör närmare till skuldsaneringslagen, är flytande. En viss åtskillnad är ändå nödvändig att göra då kommunen dimensionerar sin konsumentverksamhet.

Gränsen mellan vad som kan betraktas som konsumentverksamhet och annat är flytande även i andra avseenden. Exempelvis kan miljöinformation, energirådgivning och varuförsörjningsfrågor i vissa kommuner betraktas som konsumentverksamhet, medan de i andra kommuner anses höra till andra verksamhetsområden. Enligt vår uppfattning kan en samordning av de traditionella konsumentfrågorna med andra slag av rådgivande och förebyggande verksamhet som är riktad till kommuninvånarna innebära såväl samordningsvinster för kommunen som en förenkling för konsumenterna när de söker råd och hjälp i olika frågor.

Konsumentverksamhetens tjänster skall tillhandahållas utan kostnad för konsumenterna. En avgiftsfinansiering av vissa tjänster, t.ex. av den ekonomiska rådgivningen eller av reklamationshanteringen, skulle enligt vår mening riskera att motverka syftet med den lokala konsumentverksamheten. Uttag av avgifter skulle också kunna medföra t.ex. att konsumenterna i högre grad skulle vända sig direkt till Allmänna reklamationsnämnden, där prövningen av tvister är avgiftsfri. Kommunerna får dock ta ut ersättning för porto, kopiering och liknande samt för avgiftsbelagt material såsom böcker och broschyrer.

#### 4.9.4 Organisation och dimensionering av konsumentverksamheten

**Kommitténs förslag:** Kommunerna får organisera konsumentverksamheten på det sätt de finner lämpligt. Det är dock viktigt att den utformas på ett sätt som ger konsumenterna god tillgång till verksamheten.



I den kommunala självstyrelsen ligger att kommunerna i största möjliga utsträckning själva skall avgöra hur en viss verksamhet skall bedrivas. Möjligheterna för staten att styra är större inom de områden som är obligatoriska. Vi anser dock att kommunerna själva skall ta ställning till hur de vill organisera konsumentverksamheten.

Ett skäl till detta är att konsumentverksamhet redan finns i majoriteten av kommunerna. Ett annat skäl är de stora variationer som råder beträffande folkmängd, geografisk struktur och näringslivsförhållanden m.m. Ytterligare ett avgörande skäl är de skilda behov som kan finnas av att samordna verksamheten med andra kommuner, eller med andra verksamheter inom kommunen.

Ett riktmärke för hur omfattande verksamheten bör vara är vad regeringen redan 1974 uttalade inför omstruktureringen av konsumentverksamheten från regional till lokal nivå (departementspromemorian *Kommunal konsumentverksamhet innehåll och organisation*, H 1974:1). I promemorian framförde regeringen att "en utgångspunkt är härvid att verksamheten i kommuner med 20 000–30 000 invånare i ett utbyggt skede bör motivera en heltidstjänst för denna funktion". Vi menar att detta är en rimlig minsta nivå för en konsumentverksamhet med det innehåll som vi föreslår. Med hänsyn till att uppgifterna för den lokala verksamheten ökat i förhållande till vad som gällde i mitten av 1970-talet bör dock 20 000 invånare, snarare än 30 000, utgöra ett riktmärke för en heltidstjänstgörande konsumentvägledare. Det innebär samtidigt att det för vissa små kommuner i princip är tillräckligt med några timmars konsumentverksamhet i veckan. Mindre resurser än en halvtidstjänst är dock i de flesta fall enligt vår uppfattning knappast tillräckligt för en effektiv verksamhet.

Att vara konsumentvägledare är en kvalificerad uppgift, som ställer stora krav på kompetens och erfarenhet. Verksamheten spänner över breda och stora områden, som dessutom förändras i snabb takt. Från konsumentvägledarhåll har ofta framförts att det är svårt att vara ensam konsumentvägledare i en kommun och sakna tillgång till kollegor med samma uppgifter. För konsumentvägledare som delar sin arbetstid med andra kommunala uppgifter är det också svårt att bygga upp den erfarenhet och det kunnande som ett så stort verksamhetsområde kräver. Detta kan leda till att vägledaren har små möjligheter att bedriva ett aktivt och uppsökande konsumentpolitiskt arbete.

För många kommuner kan ett alternativ till en egen konsumentverksamhet vara att samarbeta och dela uppgiften med andra kommuner eller att köpa tjänsten från andra kommuner. Enligt vår uppfattning kan det ofta vara en fördel att samarbeta om uppgifterna, särskilt i små kommuner. Genom att "gå samman" skapas bl.a. möjligheter till erfarenhetsutbyte och en viss specialisering i och med att uppgifterna kan

fördelas på flera personer. Kommunallagen erbjuder två alternativ till sådan samverkan. Av 3 kap. 20–28 §§ följer möjligheten att bilda kommunalförbund och enligt 3 kap. 3 a–c § kan en gemensam nämnd bildas.

Det är viktigt att konsumentverksamheten i kommunen organiseras på ett sätt som ger konsumenterna god tillgång till verksamheten. Den bör t.ex. inte placeras glesare än att det är rimligt för konsumenterna att besöka lokalerna. Vad som är ett rimligt avstånd måste avgöras från fall till fall, med utgångspunkt från geografisk struktur, befolkningstäthet m.m. Dessutom bör konsumentverksamheten i viss utsträckning ha flexibla öppettider och i hög utsträckning vara tillgänglig per telefon. En annan viktig faktor att ta hänsyn till är konsumentverksamhetens behov av närhet till och kännedom om den lokala marknaden, andra kommunala förvaltningar, organisationsliv m.m.

Det kan vara lämpligt att som komplement till konsumentkontoret söka nya lösningar för att öka tillgängligheten främst till sådan information som går att söka fram i databaser, t.ex. genom att placera ut terminaler i butiker, på bibliotek, hos Försäkringskassan, barnavårdscentralen eller liknande.

Som vi tidigare nämnde kan det finnas anledning att samordna konsumentverksamheten med annan rådgivningsverksamhet inom kommunen, t.ex. energi- eller miljörådgivning. Samarbete med ett medborgarkontor kan vara ett annat alternativ. Vi vill dock betona att det vore olämpligt att införliva eller samordna konsumentverksamheten med kommunens socialtjänst. Enligt vår mening skulle förutsättningarna för att bedriva ett aktivt förebyggande arbete begränsas starkt om verksamheten knöts till socialtjänstens arbetsuppgifter och en sådan samorganisation skulle utan tvivel få många konsumenter att tveka att över huvud taget ta kontakt med konsumentverksamheten. Ett av huvudsyftena med den lokala verksamheten, att utgöra en service till medborgarna, skulle då förfelas.

Ett exempel på en gemensam kommunal rådgivningsinstans finns i Karlstads kommun, som 1998 införde ett s.k. rådrum. I rådrummet har flera olika specialistkompetenser samlats. Rådgivningen gäller bl.a. konsumentfrågor, med målet att ge råd till konsumenter så att de kan använda sina resurser på bästa sätt – ekonomiskt, miljömedvetet och produktsäkert, energirådgivning, Agenda 21, avfallsrådgivning och transportrådgivning.

Även det lokala näringslivet kan utgöra en viktig samarbetspartner för konsumentverksamheten. Näringslivets medverkan i t.ex. lokala reklamationsråd har gett positiva effekter i flera kommuner.

Vi ser inget hinder mot att andra än kommunanställda utför kommunens konsumentvägledande uppgifter, under förutsättning att den

eller de aktuella personerna har den kompetens och erfarenhet som är nödvändig för arbetet och är opartiska. En sådan möjlighet att, i vissa fall, lämna över värden av kommunala uppgifter till annan än kommunen följer av 3 kap 16 § kommunallagen.

Vi anser inte att det är nödvändigt att ställa några formella krav på konsumentvägledarnas utbildning eller kompetens. Det är naturligtvis angeläget att den som arbetar som konsumentvägledare har en gedigen utbildning och en erfarenhet som är lämplig för de kvalificerade arbetsuppgifterna. Högskoleutbildning med juridisk, samhällsvetenskaplig eller ekonomisk inriktning, eller utbildning eller erfarenhet som kan bedömas som likvärdig, är enligt vår mening en lämplig bakgrund för en konsumentvägledare.

Liksom statsmakterna tidigare uttalat anser vi att det är en fördel om konsumentverksamheten får en tydlig politisk förankring i kommunen genom en särskild konsumentnämnd, ett konsumentutskott eller liknande. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att samla olika typer av medborgarrådgivning under en särskild nämnd i kommunen. Till en sådan nämnd kan höra t.ex. konsumentrådgivning/vägledning, miljöinformation, energirådgivning, budget- och skuldrådgivning samt ett eventuellt medborgarkontor eller liknande.

#### 4.9.5 Ett förstärkt statligt stöd till kommunerna

**Kommitténs förslag:** Konsumentverkets materialservice, kursutbud och övriga stöd till den kommunala konsumentverksamheten bör utökas och förstärkas. Kurser och material skall tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.

Konsumentverket svarar i dag för ett omfattande stöd till den kommunala konsumentverksamheten i form av återkommande utskick av material, kurser, rådgivning per telefon och via kommunikationssystemet KOV Direkt. Verket ger även utvecklingsstöd i olika former till kommunerna, t.ex. genom kontakter med politiker och organisationer, undersökningar och analyser och genom samarbetsprojekt.

Kvaliteten i det kommunala konsumentarbetet är i hög grad beroende av det stöd som Konsumentverket kan ge, och vi anser att detta stöd ytterligare bör utökas och förstärkas.

Vi har tidigare nämnt att det är angeläget att konsumentvägledarna har en hög kompetens. Det bör vara en uppgift för Konsumentverket att tillhandahålla ett allsidigt utbildningsutbud för vägledarnas introduk-

tionsutbildning och fortbildning. Det är rimligt att varje konsumentvägledare minst en gång per år genomgår en utbildningsaktivitet.

Högskolekurser för konsumentvägledare skulle kunna utgöra en del av ett allsidigt kursutbud. Konsumentverket bör undersöka möjligheterna att i egen regi eller i samarbete med någon högskola tillhandahålla högskolekurser i t.ex. konsumenträtt eller ekonomi.

KOV Direkt används i dag av cirka 230 konsumentvägledare i 180 kommuner. Samtliga kommuner bör anslutas till systemet. Nätverket används i dag huvudsakligen som en kanal för konsumentvägledarna att ställa frågor till Konsumentverket. Systemet bör utvecklas så att det i högre grad används för allmän information från Konsumentverket till konsumentvägledarna, och bör också kunna göras mer effektivt. Vi anser också att det är angeläget att Allmänna reklamationsnämnden snarast ansluts till KOV Direkt för att ytterligare stödja den lokala reklamationshanteringen.

Det omfattande rådgivningsmaterialet, som i dag sänds ut per post, bör snarast göras tillgängligt för kommunerna på elektronisk väg, t.ex. via KOV Direkt. Genom att materialet kan hållas ständigt aktuellt och nå konsumentvägledarna så snart det färdigställts eller uppdaterats uppnås en väsentlig kvalitetshöjning.

Som ett led i förstärkningen av det statliga stödet till kommunerna bör kursutbudet och materialservicen från Konsumentverket tillhandahållas utan kostnad för kommunerna.

Stödet till kommunerna bör enligt vår uppfattning förstärkas även i andra avseenden. Bl.a. anser vi att den kommunala verksamheten i större utsträckning och mer systematiskt bör följas upp och utvärderas. Modeller för hur verksamheten kan utvärderas togs bl.a. fram av Konsumentverket i samband med de regeringsuppdrag som följde på regeringens skrivelse 1991 om den kommunala verksamheten. För att ytterligare öka förståelsen hos kommunerna för konsumentfrågorna är det t.ex. viktigt att belysa de ekonomiska eller kvalitetsmässiga vinster som en konsumentverksamhet kan ge för kommunen och dess invånare. Effekterna av det förebyggande arbetet är en viktig del i analysarbetet.

Vi anser också att Konsumentverket aktivt bör söka utveckla, stimulera och effektivisera den kommunala verksamheten genom att initiera utvecklingsprojekt inom olika områden. Likaså bör en fortsatt satsning ske på att informera lokala politiker och beslutsfattare om vikten av ett väl fungerande lokalt konsumentarbete.

Vårt förslag innebär att den kommunala konsumentverksamheten bör ha vissa obligatoriska inslag. För att uppnå en större samordning av konsumentpolitiken och samtidigt ge ett ökat stöd till kommunerna anser vi att Konsumentverket, i samråd med kommunerna, bör upprätta årliga handlingsprogram för verksamheten. Dessa bör avspegla områ-

den som är aktuella inom konsumentpolitiken samt utgöra underlag för de lokala diskussionerna om prioriteringar i arbetet.

Konsumentverket bör också ta fram ett nationellt registrerings-system för de lokala konsumentkontakterna och andra lokala insatser. Ett sådant system kan i första hand utgöra en snabb och effektiv väg för verkets problemuppfångning, men också förenkla uppföljningen av hur det kommunala arbetet utvecklas och utgöra en del av underlaget för verkets förmedling av kunskap mellan kommunerna och till politikerna i kommunerna.

#### 4.9.6 Finansiering

**Kommitténs förslag:** Staten bidrar till finansieringen av kommunernas konsumentverksamhet med 50 procent av kostnaden för löner, andra personalkostnader och driftskostnader.

Kommunerna har genom skuldsaneringslagen en skyldighet att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer. Gränsen till den hushålls-ekonomiska rådgivningen inom ramen för konsumentpolitiken är ofta flytande.

I propositionen till skuldsaneringslagen (prop. 1993/94:123, s. 74) skrev regeringen att det borde ”införas ett åläggande för kommunerna att lämna skuldsatta personer råd och anvisningar i frågor rörande skuldsanering. I den delen kan man arbeta vidare med vad som redan pågår i olika kommuner med budgetrådgivning inom socialtjänsten eller inom den konsumentvägledande verksamheten”. Regleringen i denna lagbestämmelse innebar, enligt regeringen, ”att den skyldighet för kommunerna att sörja för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver (jfr. 3 § socialtjänstlagen) preciseras vad gäller privatekonomisk rådgivning till skuldsatta personer”.

Enligt 3 § socialtjänstlagen (1980:620) har kommunerna det yttersta ansvaret för att de som vistas i en kommun får det stöd och den hjälp som de behöver. Med detta ansvar följer en skyldighet för kommunen att i samverkan med andra samhällsorgan medverka till att den enskilde får arbete, bereds sjukvård eller får det stöd eller den hjälp som han eller hon i övrigt behöver. Bestämmelsen är av generell karaktär. I socialtjänstlagens förarbeten nämns bl.a. att kommunen är skyldig att hjälpa den enskilde när han eller hon har svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället i övrigt kan ge, bistå med sådana hjälp- och stödinsatser som inte faller inom något annat samhällsorgans ansvarsområde, ge den enskilde råd och anvisningar och att vid behov

förmedla insatser från andra organ. Till socialtjänstens huvudfunktioner, bland de insatser som är riktade mot den enskilde individens behov, räknas upplysningar, samtal och rådgivning om ekonomi.

Allmänt förebyggande uppgifter som faller inom socialtjänsten kan fullgöras inom andra nämnder än socialnämnden, t.ex. fritidsnämnden eller andra nämnder med allmänt förebyggande uppgifter.

En ungefärlig uppskattning av kostnaden för en kommunal konsumentverksamhet med den omfattning vi föreslår, en heltidstjänst för cirka 20 000 invånare, är att denna uppgår till cirka 200 miljoner kr per år. Denna kostnad omfattar löner, andra personalkostnader och driftskostnader, t.ex. lokaler.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 3 § socialtjänstlagen kan det enligt vår bedömning hävdas att den konsumentverksamhet som är inriktad på konsumentens ekonomi redan i dag är att betrakta som en uppgift som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Till sådan verksamhet hör t.ex. förebyggande budgetrådgivning och hushållsekonomisk rådgivning, stöd och medling vid tvister, konsumenträttslig rådgivning och förköpsrådgivning. Vissa delar av konsumentverksamheten skulle i och med detta vara sådana uppgifter som kommunen, redan enligt socialtjänstlagen, är skyldig att tillhandahålla sina invånare. Uppgifterna skall dock inte förväxlas med den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten, utan är att betrakta som sådana allmänt förebyggande uppgifter som lämpligen bedrivs inom ramen för andra kommunala nämnder än socialnämnden.

Den kommunala konsumentverksamheten som vi föreslår innehåller dock omfattande uppgifter av annan karaktär, t.ex. marknadsbevakning och marknadskontroller på uppdrag av Konsumentverket, stöd till skolans konsumentundervisning och allmän uppsökande informationsverksamhet. En obligatorisk verksamhet inskränker dessutom i viss mån kommunernas rätt att själva besluta i konsumentpolitiska frågor. Det är därför skäligt att staten bidrar till finansieringen av det lokala konsumentarbetet.

Vi föreslår att staten bidrar med 50 procent av den uppskattade årliga kostnaden för konsumentverksamheten, som med den omfattning vi föreslår kan beräknas till cirka 200 miljoner kr.

Ett alternativ till generella statsbidrag är att skapa ett bidragssystem som motsvarar det stöd som utgår till kommunal energirådgivning. Detta trädde i kraft den 1 januari 1998. Bidraget är en del av ett femårigt program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem. Det kommunala energirådgivningsbidraget beskrevs i regeringens budgetproposition för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 21). Där framgår att stödet till den kommunala energirådgivningen är utformat så att det skall bidra till att underlätta för kommunerna att ge en objektiv,

lokalt och regionalt anpassad information och rådgivning, både till enskilda och till lokala organisationer.

Statens energimyndighet ansvarar för bidragssystemet. Alla kommuner ges möjlighet att erhålla bidrag efter ansökan till Energimyndigheten. Bidraget lämnas dels i form av ett grundbidrag, dels ett invånarrelaterat bidrag. En förutsättning för statligt stöd är att kommunen lämnar en beskrivning till energimyndigheten av hur medlen skall användas.

Fördelningen av bidraget skall, enligt regeringen, ske enligt en princip som inte resulterar i alltför stora skillnader mellan kommunerna avseende det bidragsbelopp de får. Samtidigt bör större kommuner kompenseras för de högre kostnader för rådgivning som ett större invånarantal kan motivera.

Under 1998 beviljades 267 kommuner bidrag för kommunal energirådgivning. Totalt har cirka 44,6 miljoner kr beviljats i bidrag.

## 5 Frivilliga organisationer

### 5.1 Inledning

Frivilliga eller fristående konsumentorganisationer är ett samlande begrepp för folkrörelser, ideella organisationer, aktionsgrupper etc. Vissa frivilliga organisationer är mycket stora och har konsumentpolitiska program som en *del i en bred verksamhet*. Inom bl.a. fackföreningsrörelsen, pensionärsorganisationerna och handikappförbunden finns flera exempel. Att konsumentfrågorna engagerar många visas bl.a. av att antalet frivilliga organisationer som på något sätt arbetar med konsumentfrågor är mycket stort i Sverige. I en enkät till föreningslivet 1992 svarade exempelvis drygt 50 organisationer att de var engagerade i konsumentfrågor. Många ungdoms- och invandrarorganisationer ingick bland de svarande. Organisationer med konsumentfrågor som *huvudprogram* är t.ex. paraplyorganisationerna Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan.

Som stöd för organisationer som arbetar med konsumentfrågor finns ett särskilt ramanslag ”*stöd till konsumentorganisationer*” som innevarande år är på 6,1 miljoner kr, varav 3,3 miljoner kr fördelas av Konsumentverket till projekt efter ansökan, 2,3 miljoner kr är bidrag till Sveriges Konsumentråd och 0,5 miljoner kr är bidrag till Sveriges Konsumenter i Samverkan.

### 5.2 Vårt uppdrag

I våra direktiv anges bl.a. att den svenska konsumentpolitiken berör människors vardag och är en del av välfärdspolitiken, samtidigt som den är en del av och en drivande kraft i den gemensamma konsumentpolitiken i EU. Vidare anges att konsumentpolitiken måste anpassas till delvis nya områden och marknader varför viktiga konsumentpolitiska områden och arbetsformer behöver analyseras i syfte att uppnå en så effektiv konsumentpolitik som möjligt. Det finns därför enligt direktiven ett behov av att granska *arbetsformer* och de *medel* i form av bl.a.



ekonomiska och andra resurser som står till konsumentpolitikens förfogande.

Enligt direktiven har konsumentorganisationerna fått *nya uppgifter* och spelar en allt *viktigare roll* som opinionsbildare inom konsumentpolitiken. Organisationerna har dock *små ekonomiska resurser* och vi skall därför analysera och lämna förslag om vilket engagemang det offentliga bör ha, t.ex. ekonomiskt, i konsumentorganisationerna. Vi skall också analysera om det behövs särskilda insatser för *unga konsumenter*, eller om konsumentinformationen behöver göras tydligare för personer med bristande kunskaper i svenska språket.

### 5.3 De frivilliga organisationerna

En kartläggning av de nordiska frivilliga organisationernas arbete på konsumentområdet gjordes 1992 (Kartläggning av konsumentpolitiskt arbete i frivilliga organisationer, Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1993:529 och Mångfald Ger Styrka – Kartläggning av de svenska organisationernas arbete på konsumentområdet i ett nordiskt perspektiv, Konsumentverket 1993). I Sverige skickades en enkät till 66 organisationer av vilka 51 svarade. Kartläggningen omfattade inte fackliga organisationer som hade kartlagts i en särskild studie. Av resultaten kan nämnas att drygt 30 procent av organisationerna hade en konsumentpolitisk målsättning i sina program och att lika många hade ett särskilt utskott/arbetsutskott för konsumentfrågor. Informationskampanjer, pris- och marknadsundersökningar, bojkotter, uppvaktningar av myndigheter och företag samt medverkan i massmedia var de vanligaste formerna av aktiviteter. De svenska organisationernas inriktning och arbete skiljer sig i flera viktiga avseenden från förhållandena i de andra nordiska länderna. I Sverige hade betydligt fler organisationer en uttalad konsumentpolitisk målsättning och flest konsumentansvariga på lokal nivå. Antalet avlönade personer med konsumentansvar hos organisationerna var betydligt fler i Danmark och Finland än i Sverige. Antalet ideellt arbetande med konsumentansvar var mer än tio gånger fler i Sverige än i Danmark och Finland. Norge hade inga ideellt arbetande med konsumentansvar.

För att stärka och samordna konsumentintresset har under 1990-talet bildats två så kallade paraplyorganisationer, Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan. De har båda som verksamhetsidé att fånga upp konsumentproblem och konsumentintresset för att kunna väcka debatt och skapa opinion i övergripande konsumentfrågor och att företräda Sveriges konsumenter nationellt och internationellt.

Sveriges Konsumentråd som bildades 1992 är en fristående och partipolitiskt obunden samarbetsorganisation för organisationer som företräder medlemmarnas konsumentintressen. Konsumentrådet såg i samband med bildandet som sin uppgift att påverka beslutsprocessen i EU i konsumentfrågor. Konsumentrådet arbetar med övergripande frågor som annars inte ingår i medlemsorganisationernas basverksamhet. LO och TCO från fackföreningsrörelsen samt PRO och SPF som företräder pensionärernas intressen är förutom KF och Hushållningssällskapens Förbund de till medlemsantalet största av de femton medlemsorganisationerna. Handikapprörelsen representeras av tre förbund: De Handikappades Riksförbund (DHR), Handikappförbundens Samarbetsorganisation (HSO) och Synskadades Riksförbund (SRF). Dessutom ingår ett antal mindre organisationer t.ex. Konsumentinstitutet för Läkemedel och Hälsa – Kilen och Nyköpings Konsumentgrupp. Totalt har Sveriges Konsumentråd i dag 15 medlemsorganisationer och representerar på så vis indirekt en stor del av Sveriges befolkning.

Sveriges Konsumentråd arbetar för ett ökat konsumentinflytande och har som mål att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom att

- bedriva upplysning och opinionsbildning i konsumentpolitiska frågor,
- framföra synpunkter på såväl offentligt som privat producerade varor och tjänster,
- verka för varors och tjänsters tillgänglighet för alla,
- främja att sådana produktions- och konsumtionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling,
- aktivt delta i det europeiska och internationella samarbetet på konsumentområdet, och
- påverka myndigheter, institutioner, näringslivets organisationer m.fl. som arbetar med frågor av betydelse för konsumenterna.

På initiativ av Konsument-Forum bildade femton ideella och partipolitiskt obundna frivilligorganisationer organisationen Konsumenter i Samverkan (1993) som skall vara fri från inflytande från handel, producenter och partipolitik, dvs. en fristående konsumentorganisation. Efter namnbyte heter den Sveriges Konsumenter i Samverkan. I Sveriges Konsumenter i Samverkan ingår 24 ideella organisationer, ett antal lokala samverkansgrupper och enskilda stödmedlemmar. Föreningen har som målsättning att öka konsumentinflytandet på marknaden och i politiken. En viktig uppgift är att hävda kraven på god kvalitet, rättmätig och ärlig information om varor och tjänster och att

konsumenten även skall ha rätt till deltagande i beslutsprocessen så att man via konsumtionen kan åstadkomma en ekologisk, etisk och socialt hänsynsfull utveckling i samhälle, produktion och handel, lokalt såväl som globalt. För att uppfylla sin målsättning vill Sveriges Konsumenter i Samverkan;

- bevaka och aktualisera viktiga konsumentfrågor,
- fokusera konsumtionen, dess mål och konsekvenser samt konsumentens möjligheter att påverka,
- informera, bilda opinion och samordna aktioner, och
- arbeta för ökat konsumentinflytande.

Av medlemsorganisationerna är Förbundet Djurens Rätt (tidigare Nordiska Samfundet mot plågsamma djurförsök) störst med 53 000 medlemmar. De övriga organisationerna är till medlemsantal väsentligt mindre än Djurens Rätt. Som exempel kan nämnas Konsument-Forum, Miljöförbundet Jordens Vänner, Framtiden i våra händer, Unga Allergiker, Svenska Demeterförbundet, Veganföreningen i Sverige, Svenska Vegetariska Föreningen, Biodynamiska Föreningen, Frisksportförbundet, Hälsöfrämjandet och Svenska Bankkunders Riksförbund.

Det bör noteras att de två paraplyorganisationerna inte rekryterat några renodlade invandrarorganisationer, nykterhetsorganisationer, kvinnoorganisationer, – förutom Riksförbundet Hem & Samhälle, som är medlem i Sveriges Konsumentråd – religiösa organisationer eller ungdomsorganisationer med undantag för Unga Allergiker som är medlem i Sveriges Konsumenter i Samverkan. I den svenska enkätundersökningen utgjorde svaren från dessa grupper 40 procent (22 st.) av det totala antalet svar.

## 5.4 Organisationernas roll i konsumentpolitiken

I regeringens proposition Aktiv konsumentpolitik (1994/95:140) sägs bland annat:

”Föreningslivet har på konsumentområdet, liksom på många andra områden, ofta fungerat som pådrivare och förnyare av etablerad verksamhet. Historiskt sett har de frivilliga organisationerna spelat en viktig roll för konsumentpolitikens utveckling i Sverige. Det var sådana organisationer som först började bedriva en konsumentverksamhet med forskning och utredning, utbildning, rådgivning, opinionsbildning och annan information liksom medverkan i standardiseringsarbetet. Det var också tack vare de frivilliga organisationernas insatser som statliga organ kom att inrättas på området.

Ursprungligen var det främst kvinnoorganisationer, kooperativa föreningar, hushållningssällskap och fackliga organisationer som uppmärksammade konsumentfrågor. Idag är det betydligt fler organisationer som är engagerade, inte minst ur ett miljöperspektiv.”

Sveriges medlemskap i EU har medfört att de frivilliga organisationernas arbete i dag är viktigare och av större betydelse än tidigare. Det är naturligt för många av dem att arbeta över nationsgränserna. Genom sin fria ställning har de också lätt för att arbeta med uppvaktningar, namninsamlingar, upprop, bojkotter och andra metoder för opinionsbildning, dvs. metoder som vanligtvis inte kan inlemmas i den kommunala konsumentverksamheten eller i de statliga organens verksamhet. Inte sällan är deras arbete ett viktigt komplement till myndighetsutövningen. De har också byggt upp ett flertal omfattande nätverk, både nationella, europeiska och globala. Under de senaste åren har nätverksamheten vuxit kraftigt tack vare Internet. För att till fullo kunna använda den nya tekniken i den dagliga driften kommer att krävas betydande insatser från organisationernas sida om de skall kunna bygga och vidmakthålla hem- och chatsidor som kan intressera och entusiasmera medlemmarna och därmed också konkurrera med den snabbt växande kommersiella informationen på Internet.

Statsmakterna har under många år gett ekonomiskt bidrag till organisationer som arbetar med konsumentprojekt. I nedanstående tabell redovisas anslaget ”Stöd till konsumentorganisationer” åren 1995/96 (18 månader) till och med 2000.

### Stöd till konsumentorganisationer

	1995/96	1997	1998	1999	2000
Sveriges Konsumentråd	2.900	2.000	2.000	2.000	2.300
Sveriges Konsumenter i Samverkan		300	300	300	500
Organisationer för konsumentprojekt	3.250	1.800	1.800	1.800	3.300
<b>Summa ramanslag</b>	<b>6.150</b>	<b>4.100</b>	<b>4.100</b>	<b>4.100</b>	<b>6.100</b>

Ramanslaget har således ökat med 2 miljoner kr för innevarande år varav huvudparten, 1,5 miljoner kr, har gått till det anslag som Konsumentverket administrerar.

## **Sveriges Konsumentråd**

Eftersom ett av syftena med bildandet av Sveriges Konsumentråd, förutom att föra sina medlemmars talan nationellt, var att bevaka konsumentintressena i EU och internationellt, har organisationen valt att koncentrera insatserna på nationella och internationella övergripande frågor. Det innebär att de söker utveckla rollen som konsumentföreträdare genom att bland annat samordna konsumentrepresentationen i olika organ. Sveriges Konsumentråd har löpande kontakter med regering och riksdag och med olika aktörer inom det konsumentpolitiska området såsom myndigheter, utredningar, näringslivet, organisationer, Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Nordiska Konsumentutskottet, BEUC, CI m.fl. Konsumentrådets generalsekreterare är medlem i kommissionens Consumer Committee. Konsumentrådet har också representanter i olika styrelser, referensgrupper, arbetsgrupper och utredningar. Den ekonomiska basen är medlemsavgifter och bidrag från medlemsorganisationerna som i huvudsak finansierar den nationella verksamheten samt statsbidrag som i första hand är avsett som stöd för medverkan i och information om nordiskt och europeiskt konsumentensamarbete.

Prioriterade verksamhetsområden har varit livsmedel, allmännyttiga tjänster där fokus varit avreglering, omreglering och konkurrensutsättning av tidigare reglerade tjänster, IT/reklam och standardisering.

Sveriges Konsumentråd anordnar seminarier, ger ut nyhetsbrevet Konsumentmakt och skickar ofta ut pressmeddelanden för att redovisa resultatet av sitt arbete eller för att lyfta fram viktiga konsumentfrågor. Konsumentrådet tar också fram faktamaterial och policyuttalanden i en serie rapporter och faktablad som produceras både på svenska och engelska. Rådets webbplats uppdateras varje dag med aktuella konsumentnyheter. Webbplatsen används också för kampanjer och konsumentundersökningar. Under 1999 bedrevs bl.a. en kampanj för att behålla det svenska förbudet mot azo-färgämnen. Sveriges Konsumentråd har också en kostnadsfri elektronisk nyhetstjänst med för närvarande 300 prenumeranter.

Konsumentrådet har under de senaste två åren deltagit i ett 50-tal konferenser och seminarier, avgivit cirka 80 remissvar till nationella och internationella organ och deltagit i ett flertal muntliga hearingar och remissmöten som regeringen arrangerat. Rådet har också varit representerat i ett tiotal offentliga utredningar, EU:s konsumentkommitté, EU:s ekonomiska och sociala kommitté, det europeiska konsumentorganet för standardisering ANEC, den transatlantiska konsumentdialogen TACD, den internationella standardiseringsorganisationen ISO, arbetsgruppen inom Consumers International (CI) för mil-

jöanpassad konsumtion och ekonomisk utveckling samt CI/BEUC:s gemensamma Food Working Group. Konsumentrådet har också deltagit i förberedelsearbetet inför WTO-förhandlingarna 1999 genom att formulera utgångspunkter och diskussionsunderlag inom CI. Kansliets personal som har bestått av generalsekreterare, informationssekreterare, livsmedelssamordnare, kanslist och en projektanställd internationell sekreterare har varit synnerligen hårt ansträngt.

### **Sveriges Konsumenter i Samverkan**

I likhet med Sveriges Konsumentråd bedriver Sveriges Konsumenter i Samverkan en mycket omfattande verksamhet. De prioriterade arbetsområdena är internationell handel och dess regelverk (Codex), standardisering, livsmedel, miljö, hälsa och etik inom vilka organisationen söker lyfta fram framtidsfrågorna och de globala perspektiven. De arbetar därför inte med produkttester och andra mer konventionella konsumentfrågor. Sveriges Konsumenter i Samverkan anser att folkhälsan och egenvården av hälsan är synnerligen viktiga områden samtidigt som insatserna kan bidra till att sänka sjukvårdskostnaderna. Arbetet inom det etiska området upptar exempelvis frågor om barnarbete, vilka tillverkningsmetoder som används, hur de matproducerande djuren behandlas, hur näringslivet oetiskt nyttjar reklam och annan marknadsföring samt de globala effekterna av vår konsumtion.

Sveriges Konsumenter i Samverkan deltog 1998–1999 i ett tiotal departementala referensgrupper, arbetsgrupper och utredningar. Vidare var de representerade i knappt tio styrelser, nämnder, råd, projekt- och referensgrupper knutna till statliga myndigheter.

Internationellt är organisationen knuten till EU:s konsumentkommitté, Consumers International (CI) och deras arbetsgrupper som arbetar med livsmedel respektive hälsa, Nordiska Konsumentutskottet, och via CI som expert vid WTO-mötet i Seattle 1999. De har också avgivit flera skrivelser och deltagit i UD:s referensgrupp för WTO-frågorna. Under 1999 var Sveriges Konsumenter i samverkan medarrangör för två internationella konferenser, en om genteknik och en om världshandel. Sveriges Konsumenter i Samverkan innehar även ordförandeskapet i den nybildade europeiska lobbyorganisationen Association of European Consumers, socially and environmentally aware (AEC). Under de två senaste åren har Sveriges Konsumenter i Samverkan besvarat ett mycket stort antal nationella och internationella remisser främst rörande livsmedel, hälsa och globalisering. Under 2000 deltar en expert från organisationen vid konsultativa möten om livsmedelssäkerhet som arrangeras av Världshälsoorganisationen WHO.

Vidare deltog en expert även vid TACD-mötet i Washington DC i februari 2000.

Genom att kontoret legat i Hultsfred har de många mötena i Stockholm tagit en mycket stor del av den tillgängliga arbetstiden. Ett Stockholmskontor har öppnats från årsskiftet 1999/2000. För att nå ut till fler konsumenter satsade man tidigt på en interaktiv hemsida på Internet. Samtidigt kunde man hålla alla medlemmar informerade om verksamheten och ge alla en möjlighet att komma med synpunkter och förslag. Genom sin löpsedel på Internet hålls hemsidan ständigt aktuell. Vidare når organisationen via e-post snabbt alla intresserade med färsk information om bl.a. WTO och andra globala frågor. Sändlistan är mycket omfattande. En speciell Internetsatsning görs för att involvera ungdomar via en särskild hemsida, ”ung plattform”.

Sveriges Konsumenter i Samverkan har också en veckotidning, ”Miljömagasinet”.

## 5.5 Överväganden och förslag

**Kommitténs bedömning:** Den nationella och internationella konsumentrepresentationen måste kraftigt förstärkas om det skall vara möjligt att med trovärdighet och framgång kunna hävda konsumentintresset i de nya och större marknader som växer fram.

Efter godkännandet av Amsterdamfördraget har konsumentpolitiken blivit ett eget politikområde. Samtidigt har konsumentperspektivet lyfts fram i allt fler europeiska frågeområden och fått ökad tyngd i de internationella organisationerna. TACD och frågorna kring konsumentinflytande vid WTO-förhandlingarna och i standardiseringen får tjäna som exempel. Vi bedömer därför att konsumentrepresentationen kraftigt måste förstärkas om det skall vara möjligt att med trovärdighet och framgång kunna hävda konsumentintresset i de nya marknader som växer fram som en följd av större och fler frihandelsområden, avreglering av nationella och monopolistiska marknader, ny massmediastruktur, ny informationsteknik och bioteknik samt ökade krav på användarvänliga standarder i allt fler konsumentprodukter. Samtidigt måste konsumenternas etiska värderingar vägas in och få tillbörligt utrymme i konsumentorganisationernas agerande. Vi tänker då bland annat på kraven bakom rättvisemärkning och nedsmutsning av miljön.

### 5.5.1 Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan

**Kommitténs förslag:** Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan får väsentligt ökade resurser för att fullgöra sina ökande åtaganden nationellt och internationellt.

Vi bedömer att både Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan behöver få väsentligt ökade resurser för att kunna fullgöra sina ökande åtaganden internationellt och nationellt. Sveriges Konsumenter i Samverkan bör ges möjlighet att vidta en önskvärd organisationsförändring för att på ett par års sikt, om utvecklingen blir tillfredsställande, bli ekonomiskt likvärdigt behandlad med Sveriges Konsumentråd.

### 5.5.2 Unga konsumenter

**Kommitténs förslag:** För att bättre nå ut till unga konsumenter föreslår vi att en riktad satsning med projektstöd görs för att stärka ungdomarna i deras roll som konsumenter.

I direktiven sägs att kommittén skall analysera om det behövs särskilda insatser för unga konsumenter, eller om konsumentinformationen behöver förtydligas för personer med bristande kunskaper i svenska språket.

Mätningar av grundskoleelevernas och gymnasieungdomarnas kunskaper inom områdena konsumenträtt, privatekonomi/hushållsekonomi och konsumtion/miljö visar att eleverna som regel svarar rätt på drygt hälften av frågorna. Som redovisats särskilt i kapitlet om utbildning (se kapitel 11) har Konsumentverket bedömt att kunskaperna varierat mellan acceptabla och bristfälliga. De vanligaste kunskapskällorna är skolan och massmedia. För att öka ungdomarnas medvetenhet och stärka dem i deras roll som konsumenter beslutade Barn- och ungdomsdelegationen inom Civildepartementet 1991 om en särskild satsning på lokala projekt, företrädesvis i ungdomsföreningar. Medel beviljades för tre år av Allmänna Arvsfonden (nuvarande namn: Arvsfondsdelegationen). Som framgår av nedanstående sammanställning beviljades totalt 48 ansökningar.



	1991/92	1992/93	1993/94	Totalt
Antal ansökningar	17	19	25	61
Beviljade ansökningar	13	15	20	48

I Konsumentverkets rapport "Ung konsument – konsumentprojekt i ungdomsföreningar" görs en kortfattad genomgång av samtliga projekt och en sammanfattade kommentar som baseras bland annat på en enkätundersökning till de projektansvariga. Många av projekten har riktat sig till arbetslösa personer eller haft många arbetslösa med i arbetet. Projekten har väckt intresse från andra och skapat påtagliga "ringar-på-vattnet-effekter". Uppskattningsvis 500 ungdomar har varit direkt engagerade i de lokala projekten. Betydligt flera, cirka 50 000, har dock kommit i kontakt med konsumentfrågorna, framför allt genom projektens olika kulturevenemang och informationsinsatser, till exempel teaterföreläsningar, skolpresentationer och utställningar.

I Konsumentverkets årsredovisning 1993/94 framhålls att "Det treåriga försöket med stöd till ungdomsorganisationer har varit framgångsrikt. De nya grepp som prövats i organisationerna (teater, videotävlingar, tidningar, ungdomsvägledning) är ett viktigt komplement till skolan."

En annan reflexion som bör göras är att i det utåtriktade arbetet har ungdomarna först utbildat sig själva för att därefter föra kunskaperna vidare till sina jämnåriga kamrater. Erfarenheterna från detta har varit mycket positiva. Konsumentverket har därför valt att bygga vidare på konceptet "från ungdom till ungdom". I arbetet med ungdomstidningen "Å se'n då?" har antingen arbetslösa ungdomar eller gymnasieelever tagit del av samtliga moment i produktionen. Ungdomarna har arbetat från idé via manus och bilder till layout och korrektur. Under de fyra år som tidningen getts ut till samtliga avgångsklasser i gymnasieskolan har de haft gott stöd av konsumentvägledare och andra engagerade. Den utvärdering som gjordes 1997 visar på konsumentpolitiskt mycket positiva resultat. Det var påfallande många elever som sparat tidningen, läst om den eller gett den vidare till någon kamrat. Båda projekten "Ung konsument" och "Å se'n då?" har rönt stort europeiskt intresse eftersom de visat på nya och effektiva arbetsmetoder för att höja ungdomarnas konsumentkunskaper och medvetande.

Vi bedömer att det är angeläget att ungdomarna och deras föreningar i väsentligt större utsträckning kan uppmuntras att arbeta med konsumentfrågor.

Marknadsföringen har i ökad utsträckning ungdomarna som målgrupp samtidigt som många av dem har svårt att få ekonomin att gå

ihop när de i en besvärlig arbetsmarknad skall flytta hemifrån och skaffa den första egna bostaden, kanske också vidareutbilda sig och bilda familj. I konsumentrollen krävs en ekonomisk medvetenhet tillsammans med bedömningar av exempelvis reklamens roll och påverkan, sambandet mellan konsumtion och miljö och livsstilens betydelse. Eftersom konsumtionsvanor och värderingar grundläggs tidigt i livet är det särskilt angeläget att ungdomarna och deras föreningar i väsentligt större utsträckning kan uppmuntras att arbeta med konsumentfrågor. För att bättre nå ut till unga konsumenter föreslår vi att en riktad satsning görs för att stärka ungdomarna i deras roll som konsument. Satsningen bör göras i form av projektstöd till lokala ungdomsprojekt som drivs i första hand av ungdomsorganisationerna. Vi föreslår att satsningen görs i form av ett flerårigt projekt med ett årligt extra anslag och att Konsumentverket får i uppdrag att ansvara för projektet.

### 5.5.3 Bristande kunskaper i svenska språket

**Kommitténs förslag:** För att stärka ställningen på marknaden hos dem som har bristande kunskaper i svenska språket bör resurser avsättas för ett femårigt projekt med ekonomiskt stöd för lokala organisationer som vill öka konsumentkunskaperna och förbättra medlemmarnas och andra konsumenters möjligheter att hävda sin rätt som konsument. Konsumentverket bör ges i uppdrag att leda och utvärdera projektet.

I direktiven sägs att kommittén skall analysera om konsumentinformationen behöver förtydligas för personer med bristande kunskaper i svenska språket. De särskilda utvärderingar som gjorts av fristående forskare av det särskilda anslaget "Stöd till organisationer" som administreras av Konsumentverket visar att stödet är mycket kostnadseffektivt samtidigt som det når väldigt många konsumenter och ger dem ökad kunskap om bland annat hushållsekonomi, konsumenträtt och miljöfrågor. I rapporten "84 projekt – exempelsamling över konsumentprojekt i frivilliga organisationer" beskrivs några projekt som riktat sig till invandrare.

Förutom projekt som bedrivits av invandrarorganisationerna själva har till exempel kvinnoorganisationer och Rädda Barnen genomfört speciella projekt med invandrare som målgrupp. Att känna till och hävda sin rätt som konsument och att klara de ekonomiska vardagsfrågorna är två områden som flera av projekten inriktats på. I många

fall har det också varit nödvändigt att översätta informationsmaterial eller att arbeta fram nytt material på hemspråket.

Även om Konsumentverket inom ramen för sina begränsade personella resurser gjort väsentliga insatser för att stödja projekt med invandrarinriktning framgår av utvärderingar och redovisningar att det krävs särskilda och målinriktade insatser för att kunna skapa väsentligt ökad bredd och långsiktighet på det lokala planet om de önskvärda konsumentpolitiska effekterna skall kunna uppnås. Erfarenheten visar också att det inte finns några generella och givna vägar att nå de kulturellt heterogena grupperna på det lokala planet. Inga invandrarorganisationer är exempelvis medlemmar i de två paraplyorganisationerna. Det kommer därför att erfordras ett brett, aktivt och uppsökande arbetsätt som i sig är både tids- och arbetskrävande om det skall bli möjligt att grupper med bristande kunskaper i svenska språket själva skall kunna höja sina konsumentkunskaper och öka sitt konsumentmedvetande genom att starta och driva projekt kring konsumenträtt, hushållsekonomi, kommersiell påverkan eller miljö.

## 6 Finansiella tjänster

### 6.1 Inledning

#### 6.1.1 Vårt uppdrag

Vi har enligt våra direktiv flera deluppdrag när det gäller finansiella tjänster. Om man bortser från det uppdrag som rör KO:s roll, vilket tas upp i kapitel 15 i detta betänkande, består uppdraget av huvudsakligen två områden:

1. Vi skall analysera om det konsumenträttsliga skyddet, inte minst vad gäller informationskrav, är tillräckligt t.ex. när det gäller vissa sparformer och betaltjänster. Om inte, bör vi föreslå hur det kan förbättras.
2. Vi skall analysera säkerhetsaspekter ur ett konsumentperspektiv rörande användning av informationsteknik, t.ex. sådant som rör användning av betalkort, feldebiteringar och dröjsmål med betalningsförmedling, och lämna förslag om hur konsumenterna kan tillförsäkras att informationstekniken kan användas på ett säkert sätt. I detta sammanhang kan frågor som rör samhällets tillsyn behöva uppmärksammas.

När det i det följande talas om finansiella tjänster tar vi om inget annat sägs sikte på tjänster som tillhandahålls av banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag samt andra finansiella institut.

Betänkandet Allmänhetens bankombudsman (SOU 1994:79) har också tjänat som underlag för kommitténs arbete.

## 6.1.2 Delrapporten Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv

Vi överlämnade i september 1999 delrapporten *Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv* (nedan benämnd delrapporten). Delrapporten har utgjort ett diskussionsunderlag för vårt fortsatta arbete på området finansiella tjänster. I delrapporten ges en överblick av regleringen och verksamheten på det finansiella området. Den genomgång som görs i delrapporten av det konsumentskydd som finns på området, visar att det grundläggande skyddet är gott. Genomgången visar enligt vår mening att såväl lagstiftningen som övriga instrument – föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer, självreglering samt reklamationshantering och tvistlösning – för efterlevnad och övervakning av marknaden, i stort uppfyller de krav som kan ställas. Till detta kommer att regeringen och berörda myndigheter fortsätter att aktivt verka för ett bättre konsumentskydd såväl här hemma som genom det arbete som bedrivs i EU och genom det nordiska samarbetet. Delrapporten återfinns i sin helhet som bilaga 6 till detta betänkande.

Vi belyser i delrapporten ett antal frågeställningar och områden som därefter blivit föremål för ytterligare överväganden. De punkter som vi anser vara särskilt viktiga kommer nedan att beröras närmare.

Vi har genom ett remissliknande förfarande hemställt om synpunkter på delrapporten. Yttranden har inkommit från bl.a. företrädare för finansiella institut och handeln samt konsumentorganisationer. Yttrandena berörs i det följande i den mån de är av särskilt intresse i sammanhanget.

## 6.1.3 Pågående lagstiftningsarbete

Inom EU pågår arbete med att ta fram direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter. Det senaste officiella förslaget kom den 23 juli förra året (KOM/1999/385 slutlig). Enligt förslaget är tanken att det skall bli ett s.k. totalharmoniseringsdirektiv (punkt 9 i ingressen). Denna är dock en av många omstridda frågor och det är i skrivande stund (mars 2000) inte klart hur det slutliga direktivet kommer att lyda. Det har därför inte varit möjligt att beakta direktivarbetet i de överväganden som görs i detta betänkande. I linje med vad som sägs i avsnitt 3.6.2 är det dock vår uppfattning att det slutliga direktivet bör vara ett s.k. minimidirektiv.

## 6.2 Överväganden och förslag

### 6.2.1 Privatekonomi – ett nytt skolämne

**Kommitténs förslag:** Utökad undervisning i privatekonomiska frågor i skolan.

Vi förde i delrapporten fram följande tankar om ett nytt skolämne; Privatekonomi. Tankarna har vunnit stöd av en bred majoritet av remissinstanserna.

Trots den relativt omfattande information som sprids till kunderna har det visat sig att det fortfarande finns stora informationsproblem på området finansiella tjänster och som tillsammans med bristande kunskaper hos konsumenterna om sådana tjänster – och den nya tekniken – skapar de flesta problemen. I första hand är det fråga om ett kommunikationsproblem eftersom kunden inte alltid förstår de termer och villkor som tillämpas i avtalen och inte har den kunskap som ofta behövs för att ställa relevanta frågor. Det för med sig att många inte heller förstår innebörden och konsekvenserna av sitt handlande.

I dag är det inte alldeles enkelt att varken som lärare eller elev själv skaffa sig kunskap och orientera sig inom både bank- och försäkringsområdena. Här fordras ett samlat grepp för att göra hela den finansiella sektorn tillgänglig och begriplig för alla människor.

Hos många unga konsumenter förekommer både stor kunskapsbrist och ointresse för privatekonomiska frågor. För att om möjligt hejda en fortsatt sådan utveckling är det enligt vår mening angeläget att åtgärder vidtas för att öka kunskaperna och få människor mer intresserade av sin privatekonomi. En möjlig väg, som vi förde fram i delrapporten, skulle kunna vara att göra privatekonomi till ett nytt skolämne. Målet skall vara att när eleverna slutar skolan skall de ha fått ökade kunskaper om elementära finansiella begrepp och beräkningar, ha bättre förståelse för de privatekonomiska villkoren, vara duktigare på att värdera privata finansiella risker, känna till sina skyldigheter i olika avseenden, kunna ta tillvara sina rättigheter och skaffa tillgång till finansiell information och rådgivning samt känna till och ta ansvar för den egna ekonomin.

Vi föreslår på skäl som anförts att undervisning i privatekonomiska frågor utökas i skolan. I kapitel 11 lämnar vi mer övergripande förslag om konsumentundervisningen i skolan.

## 6.2.2 Några frågor om konsumentkrediter

Vi föreslår i det följande bl.a. några tillägg till de nuvarande reglerna om konsumentkrediter. Vi föreslår även att konsumentkreditlagen ses över i vissa avseenden. Vid överväganden om konsumentkrediter måste man ha i åtanke att regleringen på området är harmoniserad inom EU. Det gällande direktivet på området (87/102/EEG) förpliktar medlemsstaterna att säkerställa att kreditavtal inte avviker till konsumenternas nackdel från de bestämmelser i nationell lagstiftning som införts för att följa direktivet eller som motsvarar direktivet (art. 14.1). Direktivet är dock ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att det står varje medlemsstat fritt att behålla eller anta *strängare* bestämmelser för att skydda konsumenterna i överensstämmelse med deras förpliktelser enligt EG-fördraget (art. 15).

Enligt EG-kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken för åren 1999–2001, kommer kommissionen att lägga fram förslag för att uppdatera den nuvarande konsumentkreditlagstiftningen, dvs. direktivet 87/102/EEG om konsumentkrediter (med ändringar). Enligt handlingsplanen skall det befintliga regelverket för konsumentkrediter ses över varvid hänsyn skall tas till utvecklingen på marknaden och till synpunkter från berörda parter. Översynen skall enligt handlingsplanen även omfatta konsumentpolitiska aspekter på kreditförmedlares verksamhet. Kommissionen kommer enligt handlingsplanen även att undersöka de olika sätten att bekämpa s.k. skuldfällor och, om det behövs, ge en rekommendation. Enligt uppgift är en översyn påbörjad men de närmare detaljerna i denna är i skrivande stund (mars 2000) inte kända.

## 6.2.3 Lån utan särskild säkerhet m.m.

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges i uppdrag att närmare analysera orsakerna till uppkomsten av s.k. skuldfällor, t.ex. varför konsumenter tar lån med mycket höga räntor och att föreslå lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet.

Frågan om lån utan särskild säkerhet – s.k. blacolån – behandlas i delrapporten på s. 106f. I delrapporten berörs även frågan om s.k. skuldfällor. Det är enligt vår uppfattning angeläget att utvecklingen beträffande vissa former av kreditgivning på skäl som anges i delrapporten studeras närmare. Vi föreslår därför att Konsumentverket ges i uppdrag att närmare analysera orsakerna till uppkomsten av s.k. skuldfällor, t.ex. varför konsumenter tar lån med mycket höga räntor. I uppdraget

bör ingå att lämna förslag om lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet. Konsumentverket bör hålla sig underrättad om den undersökning av s.k. skuldfällor som enligt kommissionens handlingsplan sker inom ramen för översynen av konsumentkreditdirektivet, se avsnitt 6.3.2.

Frågan om finansiering av detta förslag tas upp i kapitel 16.

#### 6.2.4 Uttryckligt krav på kreditprövning

**Kommitténs förslag:** Ett uttryckligt krav på kreditprövning införs i konsumentkreditlagen.

Finansinspektionen ges rätt att meddela närmare föreskrifter om kreditprövning.

Frågan om uttryckligt krav på kreditprövning behandlas i delrapporten på s. 108.

Konsumentkreditlagen saknar närmare bestämmelser om krav på kreditprövning. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund*, *Sveriges Konsumentråd* samt *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BuS)* anser att ett uttryckligt krav på kreditprövning bör införas i konsumentkreditlagen. *Svenska Bankföreningen*, *Svensk Handel*, *Fondhandlareföreningen* och *Finansbolagens förening* är negativa till ett uttryckligt krav på kreditprövning.

Utgångspunkten för våra överväganden är det förhållandet att även om ett kreditinstitut underlåtit att vidta en adekvat kreditprövning, kan konsumenten endast i undantagsfall befrias från sin betalningsskyldighet. Detta slogs fast av Högsta domstolen i NJA 1996 s. 3 där domstolen uttalade att om bank försummat sina skyldigheter i fråga om kreditprövningen kan detta endast i undantagsfall föranleda att låntagaren blir fri från sin betalningsskyldighet för lånet och att sådan befrielse i så fall närmast kan grundas på 36 § avtalslagen (1915:218). Frågan vi ställt oss är om man mot denna bakgrund kan skärpa kravet på kreditprövning.

Det bör först framhållas att de finansiella institutens kreditgivning måste uppfylla de grundläggande krav som ställs i rörelselagstiftningen. Enligt 2 kap. 13 § bankrörelselagen (1987:617) får kredit beviljas endast om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförbindelsen. Motsvarande krav på kreditmarknadsföretag återfinns i 3 kap. 8 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Det finns således redan idag krav på att de finansiella instituten vidtar adekvat kreditprövning. Dessutom innehåller konsumentkreditlagen ett allmänt



krav på att kreditgivaren skall iaktta god kreditgivningssed, vilket normalt innebär att denne måste göra en seriös kreditprövning innan kredit lämnas. Tilläggas bör även att det i Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 1997:33) anges vad som bör ingå i en kreditinstruktion. Frågan om kreditprövning förefaller således delvis vara en tillämpnings- och tillsynsfråga. Det huvudsakliga syftet med rörelselagstiftningen är att garantera stabiliteten i det finansiella systemet, inte att skydda konsumenterna mot oöverlagda krediter och överskuldssättning, vilket däremot är fallet med konsumentkreditlagen. Det är med beaktande av vad som nu sagts enligt vår mening angeläget att konsumentskyddet på området stärks genom ytterligare krav på kreditprövning. Vi föreslår att ett uttryckligt krav på kreditprövning införs i konsumentkreditlagen och att Finansinspektionen får möjlighet att meddela anmärkning för det fall kravet på kreditprövning inte efterlevs.

Vi föreslår även att konsumentkreditlagen kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om vilka principer som bör gälla vid kreditprövning. Sådana regler har stor betydelse från konsumentsynpunkt och bör därför enligt vår uppfattning meddelas i form av bindande föreskrifter i stället för, som fallet är nu, genom allmänna råd. Regeringen bör ges rätt att delegera normgivningsmakten till förvaltningsmyndighet, dvs. i förevarande fall Finansinspektionen.

I det fortsatta arbetet med närmare bestämmelser om kreditprövning behöver bl.a. övervägas frågan om det även fortsättningsvis skall vara möjligt med s.k. förenklad kreditprövning, jfr. 20 § Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden.

Förslaget torde såvitt vi kan bedöma inte medföra några ekonomiska konsekvenser för kreditgivarna. Flertalet kreditgivare har redan idag genom rörelselagstiftningen krav på sig att utföra adekvat kreditprövning.

### 6.2.5 Tillsyn över kreditprövning

**Kommitténs förslag:** Finansinspektionen ges i uppdrag att utöva tillsyn över konsumentkreditlagens bestämmelser om kreditprövning.

Frågan om tillsyn över kreditprövning behandlas i delrapporten bl.a. på s. 108.

Konsumentkreditlagen (1992:830) är tillämplig på krediter som är avsedda huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Lagen gäller under motsvarande förutsättningar även i fråga om kredit som lämnas av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren. Lagen gäller dock inte författningsreglerade lån som lämnas av statsmedel och inte heller lån som lämnas i pantbrevsverksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000). Lagen är således tillämplig på såväl kreditinstitut som näringsidkare vilka beviljar kredit som ett led i t.ex. försäljningsverksamhet.

Alla bestämmelser om kreditprövning bör enligt vår bedömning stå under tillsyn av en och samma myndighet. Idag har enligt konsumentkreditlagen (35 §) Konsumentverket huvudansvaret medan Finansinspektionen har tillsyn över den kreditgivning som sker i de institut som står under inspektionens tillsyn. I praktiken har Finansinspektionen tillsynen över flertalet kreditinstitut. Inspektionen torde därför ha den största kompetensen på området. Vi föreslår att bestämmelserna om kreditprövning enligt konsumentkreditlagen ställs under Finansinspektionens tillsyn.

Frågan om finansiering av det merarbete Finansinspektionen kommer att få med anledning av den utökade tillsynen såvitt gäller icke-finansiella institut, tas upp i kapitel 16.

### 6.2.6 Kontantinsats

**Kommitténs förslag:** Konsumentkreditlagens regler om kontantinsats ses över.

Frågan om kontantinsats behandlas i delrapporten på s. 108f.

Konsumentkreditlagens krav på kontantinsats är inte tillämpligt på en stor del av kreditköpen. Den återhållande verkan som bestämmelsen syftar till har därför begränsad effekt. I delrapporten angav vi att det kan finnas skäl att överväga antingen att utöka tillämpningsområdet till att omfatta även kontokreditköp eller att ta bort bestämmelsen. Rådets direktiv 87/102/EEG om konsumentkrediter reglerar inte frågan om kontantinsats i vidare mån än att för det fall sådan avtalats skall information om den lämnas (bilagan till direktivet 1./iii/ jfr. art. 4.3). Det torde således vara formellt möjligt att slopa kravet på kontantinsats i svensk lagstiftning. *Finansbolagens förening*, *Finansinspektionen* och *Svensk Handel* är för att kravet på kontantinsats tas bort. *Konsument*

*Göteborg* har i yttrande anfört att lagens krav på kontantinsats enligt dess mening bör utvidgas till att gälla även vissa kontokreditköp.

Det är oklart om man stärker konsumentskyddet genom att ta bort kravet på kontantinsats, vilket tillämpas vid t.ex. kreditköp av bilar och båtar. Det har inom ramen för vårt arbete inte varit möjligt att närmare analysera och överväga för- eller nackdelar med regleringen av kontantinsats i konsumentkreditlagen (14–15 §§). Frågan bör utredas närmare.

### 6.2.7 Kreditkostnaden i kronor

**Kommitténs förslag:** En bestämmelse om att den totala kostnaden för en kredit i kronor generellt skall anges vid marknadsföring av kredit och då ett kreditavtal träffas, införs i konsumentkreditlagen.

Frågan om kreditkostnaden i kronor behandlas i delrapporten på s. 199ff.

*Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BuS), Konsumentvägledarnas Förening, Konsument Göteborg, Finansinspektionen, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Konsumentråd och Allmänna reklamationsnämnden (ARN)* har ställt sig positiva till ett krav på att den totala kostnaden för en kredit skall anges i kronor. *Svenska Bankföreningen* är negativ till ett sådant krav och har uppgett att det är vanligt förekommande på marknaden att fristående krediter löper med rörlig ränta.

Det förekommer att människor har svårt att skaffa sig en uppfattning om den faktiska kreditkostnaden. Att så är fallet har vi erfarit från bl.a. Konsumentvägledarnas Förening. Även om konsumenten förstår att en kredit med hög effektiv ränta normalt är dyrare än en kredit med låg ränta kan det vara svårt för konsumenten att omsätta denna information till en uppskattning av kreditkostnaden i kronor och ören. Den effektiva ränta som anges i ett procenttal ger nämligen inte konsumenten någon uppfattning om den totala kostnaden för krediten. I stället förekommer det, har vi uppmärksammat, att människor, särskilt i hushåll med små ekonomiska marginaler, fokuserar på uppgiften om hur mycket krediten kostar per månad för att ta ställning till om den ryms i månadsbudgeten. Information om delbetalningarnas storlek kan dock lätt ge ett missvisande och förskönande intryck när kredittiden är lång.

Svårigheten för konsumenterna att tolka uppgiften om den effektiva räntan kan vara en bidragande orsak till att konsumenter väljer krediter

som är mycket dyra, trots att det kanske skulle vara möjligt för dem att få en kredit med en lägre kreditkostnad. För att öka konsumenternas möjlighet att få en klar bild av vad en kredit kostar talar enligt vår mening starka skäl för att det i konsumentkreditlagen bör införas en särskild regel om att den totala kostnaden för en kredit i kronor skall framgå även vid marknadsföring av fristående krediter och då kreditavtal träffas, i likhet med vad som redan gäller vid erbjudanden om kreditköp av särskild vara, tjänst eller annan nyttinghet (6 § första stycket). En sådan bestämmelse kan utgöra ett komplement till regeln om effektiv ränta. I och med att EG-direktivet om konsumentkrediter är ett minimidirektiv torde en sådan förstärkning av konsumentskyddet vara möjlig. Vi föreslår med beaktande av vad som nu sagts att en sådan regel införs i konsumentkreditlagen.

En svårighet med ett sådant generellt krav kan dock vara att det träffar långfristiga krediter, där uppgiften om en total kostnad inte alltid är relevant, t.ex. fastighetskrediter. Sådana krediter är undantagna i EG:s direktiv om konsumentkrediter men omfattas av konsumentkreditlagens krav beträffande effektiv ränta. Det kan därför finnas anledning att i det vidare arbetet med det ovan nämnda informationskravet överväga eventuella undantag. Däremot finns det enligt vår uppfattning inte anledning att göra undantag för krediter med rörlig ränta. Många fristående krediter, t.ex. telefonlån eller andra typer av snabb lån, lån från postorderföretag m.fl., ges med rörlig ränta. Ett undantag för sådana krediter skulle innebära att förslaget endast skulle få marginell effekt. Enligt vår mening är det av stort värde för konsumenten att få den föreslagna informationen, beräknad efter den räntesats som vid tillfället för marknadsföringen eller kreditgivningen är aktuell.

Förslaget torde enligt vår bedömning inte medföra några ökade kostnader för kreditgivarna.

## 6.2.8 Långfristiga krediter

<b>Kommitténs förslag:</b> Frågan om kredittidens längd i förhållande till den beviljade krediten övervägs närmare.
---

Frågan om långfristiga krediter behandlas i delrapporten på s. 111.

Vi har även uppmärksammat att det förekommer att krediter som t.ex. används för inköp av kläder, resor och andra konsumtionsvaror ges med en mycket lång kredittid. Den beviljade krediten utgörs ofta av ett relativt litet belopp, som dock kan ha stor betydelse i ett hushåll med små inkomster. Då återbetalningstiden är lång blir amorteringarna

per månad små, vilket är önskvärt för den konsument som har små marginaler. Det totala beloppet som konsumenten kommer att betala blir dock stort, kanske orimligt stort i förhållande till motsvarande kontantbelopp. Inte sällan ges krediter av detta slag dessutom till hög ränta. Mot denna bakgrund kan det eventuellt finnas anledning att överväga behovet av en bestämmelse som reglerar kredittidens längd i förhållande till den beviljade krediten. Även en konsumentskyddande reglering på detta område torde vara möjlig genom att EG-direktivet om konsumentkrediter är ett minimidirektiv.

Det har inte inom ramen för vårt arbete varit möjligt att närmare analysera och överväga för- och nackdelar med en bestämmelse som reglerar kredittidens längd i förhållande till den beviljade krediten. Frågan bör utredas närmare.

### 6.2.9 Betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m.

**Kommitténs förslag:** Konsumentkreditlagens bestämmelser om betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m. ändras med utgångspunkt från det förslag som lämnades av Betaltjänstutredningen i betänkandet *Betaltjänster* (SOU 1995:69).

Frågan om betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m. behandlas i delrapporten på s. 103, där vi bl.a. nämner att vi avser att titta närmare på Betaltjänstutredningens förslag till regler om betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m. (SOU 1995:69).

Några av remissinstanserna har berört Betaltjänstutredningens förslag. *Allmänna reklamationsnämnden* har anfört att en mycket stor del av de tvister som anmäls till nämndens bankavdelning rör frågan om betalningsansvar vid förlust av kontokort. Nämnden anser att regleringen på området bör reformeras i enlighet med Betaltjänstutredningens förslag. *Finansbolagens Förening* finner det befogat att vidare överväga införandet av en betaltjänstlag och har preliminärt inställningen att en sådan lag är önskvärd. *Finansinspektionen* tillstyrker på konsumenträttsliga grunder införandet av civilrättsliga regler som bl.a. reglerar ansvaret vid obehörigt utnyttjande av kontokort. *Svenska Bankföreningen* är negativ till ett genomförande av Betaltjänstutredningens förslag i frågan.

I det arbete som följt på delrapporten har flera instanser berört Betaltjänstutredningens förslag.

*Sveriges Konsumentråd* anser att det är mycket viktigt att konsumenterna får ett starkare skydd mot obehörigt utnyttjande av kontokort och kontokortsnummer. *Svensk Handel* har anfört att fungerande kortsystem kräver strikta regler vid förlust av kort och att Betaltjänstutredningens precisering, som också inkluderar hanteringen av PIN-koden, kan vara användbar. *Konsumentverket* anser att förslagen från Betaltjänstutredningen bör aktualiseras och uppdateras för att sedan läggas till grund för konsumentskyddande lagregler. *Finansbolagens Förening* har framhållit vikten av att spärranmälan görs snarast möjligt och regler som i preventivt syfte ålägger kontohavaren att göra spärranmälan vid äventyr att han eller hon annars får svara även för sådana förluster som inte hade kunnat förhindras även om spärranmälan gjorts snarast. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* är tveksamma till om genomförandet av Betaltjänstutredningens förslag i aktuell del leder till ett klargörande av definitionen grov oaktsamhet. *Svenska Bankföreningen* har framhållit att hanteringen av PIN-koden omgående bör bli föremål för reglering, dock inte i linje med Betaltjänstutredningens förslag.

Ett avtalsvillkor som innebär att en kontohavare skall vara betalningsskyldig för ett belopp som har påförts kontot genom att ett kontokort har använts av någon obehörig person får – enligt 34 § *konsumentkreditlagen* – göras gällande mot kontohavaren endast om denna eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet har

1. lämnat ifrån sig kortet till någon annan,
2. genom grov oaktsamhet förlorat kortet, eller
3. på något annat sätt förlorat besittningen av kortet och inte snarast efter upptäckten anmält förlusten hos kreditgivaren.

Om ett belopp har påförts kontot på det sätt som nu sagts efter det att kreditgivaren har mottagit en anmälan om att kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet inte längre har detta i sin besittning, är kontohavaren betalningsskyldig för beloppet endast om han eller hon har förfarit svikligt.

Bestämmelsen gäller uttryckligen enbart avtalsvillkor i kreditavtal. Vad som gäller om det saknas villkor om kredittagarens ansvar i avtalet har diskuterats i doktrinen (se t.ex. Eriksson/Lambertz, *Konsumentkrediter*, 1993 s. 324 och Håstad, *Den nya köprätten*, 4 uppl. 1998 s. 281). Konsumentkreditlagens tillämpningsområde är uttryckligen begränsat till krediter och när det gäller kontokort är lagen således direkt tillämplig bara på sådana kontokort som är förknippade med kredit. Lagen anses emellertid analogt tillämplig på andra kontokort (prop. 1991/92:83 s. 144).

Betaltjänstutredningen lade år 1995 fram förslag till följande nya regler om betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m. (SOU 1995:69, förslag till lag om betaltjänster, 2 kap. 12–20 §§).

*Spärranmälan från kontohavare*

12 §

Den betaltjänstansvarige skall tillhandahålla möjlighet för kontohavare att till den betaltjänstansvarige eller till någon som denne anvisar göra anmälan om att han förlorat kontrollen över sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot (spärranmälan).

13 §

Kontohavaren är skyldig att göra en spärranmälan snarast efter det att han upptäckt eller fått skälig anledning misstänka att han förlorat kontrollen över sådant legitimationsmedel som avses i 12 §.

14 §

Den betaltjänstansvarige skall genast sända en skriftlig bekräftelse till kontohavaren om att spärranmälan har tagits emot. Datum och tidpunkt för när anmälan togs emot skall framgå av bekräftelsen. Kontohavaren skall också erinras om vad anmälan innebär för hans ansvar för obehöriga utnyttjanden av kontot.

Den betaltjänstansvarige skall registrera och bevara mottagna spärranmälningar på ett säkert sätt.

*Ansvar för obehörigt utnyttjande av konto*

15 §

Kontohavaren är betalningsskyldig för belopp som debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om

1. kontohavaren har förfarit svikligt mot den betaltjänstansvarige eller någon i dennes ställe.
2. kontohavaren frivilligt har lämnat ut sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot till någon annan och utlämnandet inte kan anses ingå som ett normalt led i användningen av tjänsten,
3. kontohavaren har underlåtit att göra spärranmälan, eller
4. kontohavaren på annat sätt har gjort utnyttjandet möjligt genom grov oaktsamhet vid hanteringen av sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot.

I andra fall än som avses i första stycket gäller vad som föreskrivs i 16 §.

16 §

Kontohavaren är betalningsskyldig för belopp upp till 5 000 kronor som har debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om kontohavaren har gjort utnyttjandet möjligt genom oaktsamhet vid hanteringen av sitt kontokort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot.

Oavsett om det visas att kontohavaren varit oaktsam är denne alltid betalningsskyldig för belopp upp till 1 500 kronor som har debiterats kontot genom obehörigt utnyttjande, om en personlig kod som hör till kontot har använts. Detta gäller inte om det skulle vara uppenbart oskäligt med hänsyn till de omständigheter som gjorde det obehöriga uttaget möjligt.

#### 17 §

Kontohavaren svarar enligt 15 och 16 §§ även för annan persons oaktsamhet och grova oaktsamhet, om denne enligt betaltjänstavtalet var behörig att disponera över kontot. Detsamma gäller när den andre personen inte sett till att spärranmälan kunnat göras eller när denne förfarit svikligt mot den betaltjänstansvarige.

#### 18 §

Kontohavaren ansvarar i fall som avses i 15 § första stycket 2–4 och 16 § inte för

1. belopp som överstiger vad som enligt avtalet var disponibelt för kontohavaren,
2. obehörigt utnyttjande av kontot som skett efter att spärranmälan mottagits av den betaltjänstansvarige eller någon annan som denne anvisat som mottagare av sådan anmälan, eller
3. obehörigt utnyttjande av kontot som varit möjligt genom en brist i säkerheten i systemet.

Säkerhetsbrist enligt första stycket 3 skall anses föreligga, om inte den betaltjänstansvarige kan visa att sådana säkerhetsrutiner förelagat som innebär att risken för manipulation av systemet varit oväsentlig och att rutinerna följts vid den aktuella transaktionen.

Kontohavaren kan åberopa säkerhetsbrist även i delar av systemet som den betaltjänstansvarige inte har direkt kontroll över.

#### 19 §

För belopp som kontohavaren enligt 15–18 §§ inte är betalningsskyldig svarar den betaltjänstansvarige.

Ansaret omfattar det debiterade beloppet jämte utebliven ränta och påförda avgifter. Den betaltjänstansvarige skall också ersätta kontohavaren för annan skada, om utnyttjande varit möjligt till följd av oaktsamhet från den betaltjänstansvarige eller någon i dennes ställe.

#### 20 §

Om det uppstår tvist om betalningsskyldighet enligt 15 eller 16 §, skall den betaltjänstansvarige kreditera kontot för det debiterade beloppet jämte förlorad ränta och debiterade dröjsmålskostnader utan att avvakta prövningen av tvisten. Om transaktionen är av sådan art att 16 § andra stycket är tillämplig, får den betaltjänstansvarige underlåta att kreditera kontot för det belopp som kunden därigenom kan åläggas att betala.

Att en reformering av bestämmelserna kring betalningsansvar vid förlust av kontokort m.m. behövs, har stått klart länge. Betaltjänstutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande (s. 272) att den grova oaktsamhet som avses i konsumentkreditlagen i själva verket innefattar situationer som i andra delar av lagstiftningen närmast skulle betraktas



som enkel oaktsamhet. Visserligen behöver man med hänsyn bl.a. till den informationstekniska utvecklingen se över och uppdatera Betaltjänstutredningens förslag, men enligt vår mening är huvuddragen i den föreslagna regleringen alltså giltiga. Enligt vår mening bör lagstiftningen i frågan justeras i linje med Betaltjänstutredningens förslag. Konsumentskyddet på området bör således stärkas. Utgångspunkten bör enligt vår mening vara att risken för ekonomisk förlust i första hand skall bäras av kreditgivaren. Konsumenten bör kunna göras ansvarig endast vid medvetet risktagande och grov oaktsamhet (jfr 15 § i förslaget).

Förslaget föranleds av behovet att stärka konsumentskyddet och få klarhet i rättsläget på området. Det är därför inte möjligt att på detta stadium bedöma om förslaget kommer att få några negativa ekonomiska konsekvenser för kreditgivarna.

### 6.2.10 Reglering av ansvar för finansiell rådgivning

**Kommitténs förslag:** Konsumentskyddet beträffande de finansiella institutens ansvar vid rådgivning vid finansiella tjänster förstärks genom civilrättslig lagstiftning som är tvingande till konsumenternas förmån.

Viktiga inslag i en sådan lagstiftning bör enligt vår bedömning vara

- en lättnad i konsumentens bevisbörda,
- skyldighet för rådgivaren att dokumentera uppdraget, och
- skyldighet för rådgivaren att med omsorg tillvarata konsumentens intressen.

Frågan om ansvar vid finansiell rådgivning behandlas i delrapporten på s. 121ff. I rapporten anförde vi att det från flera håll har framförts önskemål om mera ingripande och förpliktande bestämmelser vid professionell rådgivning till enskilda kunder.

*Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BuS)* har sagt att enligt föreningens uppfattning skulle ett uttryckligt och verkningsfullt rådgivaransvar minska konsumenternas tvivel och stärka tilltron till systemet. *Allmänna reklamationsnämnden* anser att det är dags att överväga om inte konsumenttjänstlagen (1985:716) borde utvidgas till att omfatta alla tjänster konsumenter beställer från näringsidkare och således få samma generella omfattning som konsumentköplagen (1990:932) har när det gäller köp av lösa saker. *Sveriges Konsumentråd* liksom *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* har ställt sig

positiva till ett reglerat rådgivaransvar. *Konsumentverket* anser att det är angeläget att frågan utreds skyndsamt eftersom den är central för konsumentskyddet. *Finansinspektionen* anser att den mest verkningsfulla åtgärden är att ställa högre kvalitativa krav på institutens rådgivning. *Sveriges Försäkringsförbund*, *Svenska Bankföreningen*, *Fondbolagens Förening* och *Svenska Fondhandlareföreningen* är negativa till reglering av rådgivaransvar. Försäkringsförbundet har anfört att det inte finns rimliga skäl att just på det finansiella området skapa ett särskilt regelverk om rådgivaransvar. Bankföreningen har bl.a. uppgett att det varken framstår som realistiskt eller praktiskt genomförbart att införa en skyldighet för de finansiella instituten att säkra bevisning om att kunden verkligen förstått innebörden i de förmedlade råden. Fondbolagens förening har bl.a. uppgett att tanken med en omvänd bevisbörda ter sig orimlig och att det är omöjligt att fastställa vilket placementsalternativ som är det bästa. Fondhandlareföreningen vill starkt framhålla konsumentens egen roll och ansvar som beslutsfattare när det gäller vilka tjänster och transaktioner som verkligen skall genomföras för dennes räkning och att institutet aldrig kan ställas till svars för kundens utbyte av en värdepapperstransaktion. *Finansbolagens Förening* anser att samma rådgivaransvar bör gälla för banker som vid annan professionell rådgivning.

#### *Allmänt om rättsläget*

I Sverige saknas särskild reglering om ansvar vid finansiell rådgivning och konsumenten är hänvisad till allmänna regler om syssломän (18 kap. HB), allmänna skadeståndsrättsliga regler av kontraktuellt eller utomkontraktuell slag och avtalsformulär (Gorton, JT 1998–99 s. 300). Det finns dock exempel på regler om finansiell rådgivningsverksamhet. Exempelvis håller Svenska Fondhandlareföreningen på att utarbeta ett s.k. licensieringsprogram med kompetenskrav m.m. Det är här således fråga om s.k. självreglering. Det finns även exempel på generell normgivning, om försäkringsmäklarverksamhet: Enligt lagen (1989:508) om försäkringsmäklare krävs för att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare bl.a. att han eller hon har en tillfredsställande utbildning för den verksamhet som skall bedrivas (5 § första stycket 4). Lagen innehåller även följande regel (13 §):

”Försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Bedriver han verksamhet som avses i 3 § andra stycket tillämpas dessutom 1 kap. 7 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Försäkringsmäklaren skall, i den utsträckning som omständigheterna kräver det, klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och, i förekommande fall, tjänster i samband med sparande samt föreslå lämpliga lösningar.”

Om försäkringsmäklare uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 13 §, skall mäklaren ersätta den skada som till följd av detta drabbar en uppdragsgivare (14 §).

Försäkringsmäklare skall enligt förordningen (1989:854) om försäkringsmäklare, om inte Finansinspektionen i det särskilda fallet bestämmer annat, uppfylla de krav som allmänt ställs på utbildning för fälttjänstemän i försäkringsbolag (7 § första stycket). Utöver dessa regler finns en utförlig reglering med högt ställda krav på mäklarnas kunskaper och erfarenhet i Finansinspektionens allmänna råd angående utbildningskrav för försäkringsmäklare (FFFS 1996:19). Uppfyllandet av dessa krav är en förutsättning för att bli registrerad och därmed ha rätt att bedriva försäkringsmäklarverksamhet. Finansinspektionens allmänna råd är intressanta som ytterligare referens och det finns därför anledning att redovisa dem i sin helhet:

### *Inledning*

Enligt 5 § första stycket 4 lagen (1989:508) om försäkringsmäklare är det en förutsättning för att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare att han har en tillfredsställande utbildning för den verksamhet som skall bedrivas. Enligt 7 § första stycket förordningen (1989:854) om försäkringsmäklare skall utbildningen uppfylla de krav som allmänt ställs på utbildning för fälttjänstemän i försäkringsbolag. Finansinspektionen kan i särskilda fall bestämma annat.

Dessa allmänna råd anger vilken teoretisk och praktisk utbildning som en sökande bör ha genomgått för att utbildningskraven skall anses vara uppfyllda.

Regler om möjligheten för den som varit verksam som försäkringsmäklare i annat land att bli registrerad som försäkringsmäklare utan att ha sådan utbildning som anges ovan, finns i Finansinspektionens föreskrift (FFFS 1996:18) om utbildningskrav för den som verkat som försäkringsmäklare utanför Sverige.

#### *1 kap. Teoretisk utbildning*

1 § Den som ansöker om registrering som försäkringsmäklare bör förete bevis om utbildning omfattande följande ämnen.

##### *A. För samtliga*

1. De viktigaste författningarna inom försäkringsområdet, försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (1927:77) om försäkringsavtal och konsumentförsäkringslagen (1980:38) samt kunskaper i avtalsrätt, mellanmansrätt och skadeståndsrätt.
2. Försäkringsmäklarens roll och ansvar. God försäkringsmäklarsed. Etiska regler i försäkringsbranschen. Lagen (1989:508) om försäk-

ringmäklare och förordningen (1989:854) om försäkringsmäklare.

Relevanta föreskrifter och allmänna råd från Finansinspektionen.

3. Försäkringsekonomi och företagsekonomi.
4. Försäkringsväsendets betydelse för samhällsekonomin.

B. *För skadeförsäkringsmäklare dessutom*

1. Försäkringsrätt och skadeståndsrätt
2. Entreprenadjuridik
3. Konsumentförsäkring
4. Motorfordonsförsäkring
5. Företagsförsäkring
6. Sjö- och transportförsäkring
7. Återförsäkring
8. Övrig skadeförsäkring
9. Riskhantering, riskanalys och risk management

C. *För personförsäkringsmäklare dessutom*

1. Livjuridik [lagen (1927:77) om försäkringsavtal, lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt, Arvdabalken, Föräldrabalken, relevant lagstiftning om inkomst- och förmögenhetsbeskattning]
2. Lagstadgad och avtalsenlig försäkring
3. Livförsäkringsteknik (grunder, tabeller, riskbedömning, återförsäkring)
4. Grundläggande privatekonomisk rådgivning

2 § Den som ansöker om registrering för förmedling av andelar i värdepappersfonder eller utländska fondföretag bör, utöver vad som anges i 1 §, förete utbildningsbevis eller annat intyg som visar att han har de kunskaper som krävs för förmedling av sådana fondandelar. Utbildningen bör i första hand omfatta lagen (1990:1114) om värdepappersfonder samt, i tillämpliga delar, lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Sökanden bör dessutom ha kunskaper om vad som gäller beträffande fondandelar i familjerättsligt och skatterättsligt hänseende. Sökanden bör slutligen också känna till skillnaden mellan förmedling av fondandelar enligt lagen om värdepappersfonder och förmedling av försäkringar enligt lagen (1989:1079) om livförsäkringar med anknytning till värdepappersfonder.

2 kap. *Praktisk utbildning*

1 § Den som ansöker om registrering som försäkringsmäklare bör ha tjänstgjort minst tre år i följd under kvalificerad handledning hos en försäkringsmäklare eller ett försäkringsmäklarföretag.

Vid beräkning av tjänstgöringstiden kan annan kvalificerad tjänstgöring få tillgodoräknas, t.ex. tjänstgöring på ett försäkringsbolag med arbetsuppgifter som är likvärdiga med arbete hos ett försäkringsmäklarföretag. Tjänstgöringstiden hos en försäkringsmäklare eller ett försäkringsmäklarföretag bör dock inte understiga sex månader.

2 § Tjänstgöring enligt 1 § som utövats tidigare än fem år före det att ansökan om registrering ingavs till Finansinspektionen beaktas inte.

I en nyligen antagen *norsk* lag om finansavtal och finansuppdrag (finansavtalslagen), som träder i kraft den 1 juni 2000, finns en särskild bestämmelse om finansiella rådgivare (89 §); den finansiella rådgivaren

är skyldig att inom ramen för lagens bestämmelser och efter bästa förmåga, tillvarata klientens intressen utan tanke på utomstående hänsyn. Om och i så fall på vilket sätt en sådan regel påverkar rättsläget för norska konsumenter torde än så länge vara oklart. En *dansk* statlig utredning om rådgivaransvar överlämnade hösten 1998 ett betänkande (Rådgivaransvar, bet. 1362, november 1998, Ehrvervsministeriet) vari slås fast – efter en genomgång av praxis – att felaktig rådgivning som medför ekonomisk förlust för den rådsökande också innebär ett skadeståndsansvar för rådgivaren. Utredningens majoritet konstaterar vidare att det i Danmark finns ett yrkesansvar som omfattar samtliga områden där professionell rådgivning lämnas, och att sådan rådgivning skall överensstämma med rådgivningsstandard på området. Enligt utredningens majoritet är detta ett förstärkt oaktsamhetsansvar, som utvecklas i takt med samhällsutvecklingen och utvecklingen på olika yrkesområden, och man ser därför inget behov av ytterligare skärpande ansvarsregler.

Frågan om ansvar vid rådgivning om finansiella tjänster har varit föremål för stor uppmärksamhet i doktrin och massmedia under senare år. Delrapporten följdes av ett stort antal artiklar i dagspressen.

Vi har av senare tids doktrin särskilt uppmärksammat en artikel om banks ansvar för ekonomisk rådgivning av docenterna Anne-Marie Pålsson och Per Samuelsson, vilken publicerades i *Svensk Juristtidning* under år 1999 (s. 529.). Slutsatserna som dras i artikeln är att banker bär ett ansvar för ekonomisk rådgivning i mycket begränsad utsträckning och att detta tycks innebära en avvikelse från vad som gäller på andra rådgivningsfält, att det förefaller rimligt att den breddning av bankverksamheten som skett bör åtföljas av en tydligare ansvarsstruktur samt att i vart fall Allmänna reklamationsnämnden (ARN) visat en påfallande ovilja att bryta upp från invanda riskfördelningsmönster samtidigt som myndigheten genom sin försiktiga hållning i praktiken kommit att utgöra ett effektivt processfilter.

Vi har även uppmärksammat flera artiklar av professor Jan Kleineman. I en drar han slutsatsen att det faktum att bankerna bedriver verksamhet som skyddas av samhället och därför åtnjuter särskilda privilegier gör att allmänheten har anledning att kunna hysa särskild tillit till bankernas kompetens, vilket i sin tur gör att ansvaret bör utgå från de krav man kan ställa på en yrkesutövare som åtnjuter särskilt förtroende i samhället (JT 1992–93 s. 289. Se även Kleineman i SvJT 1998 s. 185, JT 1993–94 s. 172 och JT 1996–97 s. 1003). Han för även fram frågan om en s.k. pedagogisk plikt. Av ett rättsfall från senare år drar han slutsatsen att det i den pedagogiska plikten torde ingå att tillse att kunden verkligen förstått innebörden i de förmedlade råden och att det

gäller för rådgivaren att säkra bevisning om att så faktiskt också varit fallet (NJA 1997 s. 65, se Kleineman i SvJT 1998 s. 185).

Begreppet rådgivning är inte entydigt. Enligt lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. avses med rådgivningsverksamhet sådan verksamhet där någon *yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter*. I lagen regleras grov oaktsamhet och ansvar för vårdslös rådgivning. Lagens definition är dock ingen självklar utgångspunkt för vad som i detta sammanhang skall anses utgöra rådgivning. Den kan dock tjäna som vägledning.

För att ansvar enligt gällande rätt för rådgivning skall komma ifråga skall rådgivaren ha gjort sig skyldig till vårdslöst beteende – vållande av skada – eller, med andra ord, underlåtit att iaktta ett betydande mått av omsorg vid rådgivningen (jfr. NJA 1992 s. 58). Man talar ibland om klandervärd handling eller underlåtenhet (Rodhe, Obligationsrätt, 1956, s. 310). Den grundläggande frågan vid en vårdslöshetsbedömning är om den påstått vårdslöse/oaktsamme borde ha handlat på annat sätt. I det aktuella sammanhanget torde det normalt vara fråga om vållande i ett kontraktsförhållande, s.k. culpa in contractu. Konsumenten har bett om råd – en tjänst – och rådgivaren har villfarit honom eller henne. Konsumenten och rådgivaren har alltså ingått någon form av avtal. En svårighet i detta sammanhang är om rådgivaren inte tar betalt för själva tjänsten och vilket ansvar denne i sådant fall kan ha. Vid kontraktsförhållanden gäller allmänna rättsprinciper enligt vilka vållande som regel är en tillräcklig förutsättning för skadeståndsskyldighet (Rodhe, s. 529m). Skadeståndslagen är som regel tillämplig endast vid s.k. utomobligatoriska förhållanden, dvs. då något avtalsförhållande inte föreligger. Lagen kan dock vara tillämplig även i vissa avtalssituationer (1 kap. 1 §). Ren förmögenhetsskada (skada utan samband med person eller sakskada) ersätts i sådana situationer bara om skadan vållats genom brott eller om det finns lagstöd för det.

Frågorna kring finansiella instituts ansvar vid finansiell rådgivning är många och komplicerade. En fråga är vad rådgivning är. En andra fråga är var gränsen mellan rådgivning och försäljning går. En tredje är när tjänsten, det lämnade rådet, skall anses vara felaktig. En ytterligare fråga är vem som skall bevisa vad.

Den som skall lägga fram bevisning för att en domstol till grund för sitt avgörande skall lägga visst s.k. rättsfaktum eller underlåta detta, sägs ha *bevisbördan*. Med rättsfaktum avses de för en viss rättsregels tillämpning omedelbart relevanta omständigheterna. Vem som har bevisbördan i tvistemål är inte alltid klart. Det förekommer civilrättsliga regler som ger klart besked om bevisbördan. Många klara bevisbörderegler förekommer också i den konsumenträttsliga lagstiftningen.

I andra sammanhang förekommer lagregler som klart pekar på att någon form av överviktsprincip skall tillämpas. Ett typexempel på fall där man placerar bevisbördan efter det som bäst överensstämmer med en materiell regels ändamål ger marknadsföringslagen (1995:450). Det är nämligen marknadsföraren som har bevisbördan för att viss marknadsföring inte är ovederhäftig. För det fall att bevisbördan inte är bestämd i lag tillmåter man i praxis stor betydelse de stridande parternas varierande möjligheter att för ett visst rättsfaktum säkra bevisning när det gäller att fastställa bevisbördans placering. Också de svårigheter, som det kan innebära för en part att lägga fram bevisning om ett visst rättsfaktum, kan bli avgörande för bevisbördans placering. Många lagregler om bevisbördan grundas sålunda på att ena parten kan ha svårare att lägga fram bevisning än vad den andra har. Frågor om bevisbördan i mål om skadestånd har behandlats i ett stort antal rättsfall. Normalt har den skadelidande att visa både skadan och dess omfattning samt övriga omständigheter som grundar skadeståndsskyldighet. Detta kan bli en ganska tung börda för en konsument. Det kan röra sig om förhållanden som i sig är svåra att styrka eller om omständigheter som har en mycket komplicerad teknisk förklaring. Även bevisning om t.ex. komplicerad ekonomisk teori torde enligt vår mening höra hit. I praxis har utvecklats en särskild bevisregel som också tillämpas i vissa konsumentavtal. Kravet på styrkan hos konsumentens bevisning har formulerats så att den av denne påstådda förklaringen vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter skall framstå som mer antaglig än motpartens förklaring. I konsumenträttslig praxis har bevisregeln till en början tillämpats när försäkringstagare krävt ersättning med anledning av konsumentförsäkringar (NJA 1984 s. 501, 1986 s. 358). Domstolen har därvid gjort en avvägning mellan den lojale försäkringstagarens trygghet att försäkringen verkligen skall ge skydd och försäkringskollektivets intressen att skaderisken inte skall höja försäkringspremierna på ett oacceptabelt sätt. HD framhåller också exempelvis svårigheten att styrka en sådan omständighet som att en bil tagits och brukats olovligen. HD har också använt bevisregeln i samband med konsumenttjänster (NJA 1991 s. 481). Där har särskilt påpekats svårigheterna att visa orsaken till att en tekniskt komplicerad reparation inte gav tillfredsställande resultat (om detta se bl.a. Olsen, Konsumentskyddets former, s. 68f och mer om bevisfrågor, se bl.a. Fitger, Rättegångsbalken II, 35:9ff och Ekelöf/Boman, Rättegång IV, 6 uppl.).

Högsta domstolen har i ett flertal rättsfall från senare år berört frågan om ansvar vid professionell rådgivning (bl.a. NJA 1992 s. 58, 243, 502, 1994 s. 598, 1995 s. 693, 1998 s. 625). Frågan om den särskilda bevisregeln har inte berörts i dessa rättsfall. Om den har bäring på situationer som t.ex. traditionell bankrådgivning torde vara oklart.

*Våra överväganden*

Frågorna kring finansiella instituts ansvar vid finansiell rådgivning är således många och komplicerade. När det gäller att bedöma reformbehovet måste man först lyfta fram just det oklara rättsläget. Detta missgynnar i princip båda parter men är till störst nackdel för konsumenterna. De finansiella instituten marknadsför sig som kunniga rådgivare med sakkunskap om olika placeringar. Sådana rådgivare måste enligt vår mening ha långtgående förpliktelser när det gäller att upplysa om möjliga konsekvenser av och risker förknippade med en föreslagen placering. Bristar i detta avseende bör enligt vår mening i första hand drabba rådgivaren. De allmänna rättsregler som torde gälla på området ger enligt vår uppfattning inte konsumenterna ett tillräckligt skydd vid vårdslös finansiell rådgivning. Konsumentskyddet bör stärkas genom civilrättslig lagstiftning som är tvingande till konsumenternas förmån.

En civilrättslig lagstiftning, som alltså skall ta sikte på avtalsförhållanden, bör ange vad parterna har för skyldigheter. Viktigast i detta sammanhang är då att ange vad uppdraget går ut på och vad som skall krävas av rådgivaren. Att reglera detta på ett tillfredsställande sätt blir förmodligen en av de svåraste frågorna vid övervägandena om en ny lagstiftning. Samtidigt är förmodligen oklarheten beträffande uppdragets innebörd, konsumentens förväntningar och rådgivarens otydlighet, roten till väldigt mycket av missförhållandena. Man bör överväga om detta problem inte kan angripas på flera sätt.

Ett skulle vara att i lag ange rådgivarens skyldigheter i allmänna ordalag: Att rådgivaren t.ex. skall leva upp till god yrkessed på området och lämna de råd och den information som skäligen kan förväntas av en fackman. I detta kan ligga att rådgivaren med omsorg skall ta tillvara konsumentens intressen och i vissa situationer avråda konsumenten från att gå vidare med uppdraget. Normer av detta slag är visserligen allmänna men har erfarenhetsmässigt betydelse för de krav som kan ställas i individuella fall – jfr. t.ex. 4 och 6 §§ konsumenttjänstlagen (1985:716).

Ett annat sätt är att åstadkomma en ordning som ger incitament till parterna, och då framförallt den yrkesmässige rådgivaren, att dokumentera vad uppdraget går ut på. En sådan ordning borde inte behöva leda till någon betungande pappersexercis. Det bör därför övervägas om man inte, för att förebygga tvister om uppdragets innehåll och innebörd, bör kräva att rådgivaren skall kunna visa vad som avtalats, eller vilka begränsningar i åtagandet som denne menar är överenskomna. I linje med detta, och med beaktande av det ovan förda resonemanget om svårigheterna kring konsumentens bevisbörda, bör man överväga en regel enligt vilken konsumentens uppgifter, om vad som



avtalats och vilken information och vilka råd han eller hon fått, bör godtas om uppgifterna bär sannolikhetens prägel och rådgivaren inte visar något annat.

Den påföljd som ligger närmast till hands vid felaktig rådgivning är, som framgått ovan, skadestånd. Förutsättningarna för skadestånd är dock inte givna och måste övervägas. En utgångspunkt bör dock vara att den felaktiga (oriktiga eller vårdslösa) rådgivningen lett till en ekonomisk skada för konsumenten. Genom att följa rådet eller förlita sig på informationen skall konsumenten ha kommit i en sämre ekonomisk situation än han eller hon annars skulle ha varit i. Jämförelse kan göras med den situation han eller hon hade varit i rådet förutan eller med den situation som varit om han eller hon följt ett riktigt råd. Dessa situationer bör analyseras. En ytterligare fråga som enligt vår bedömning bör övervägas är bevisbördans placering såvitt gäller kvaliteten på det lämnade rådet. Detta med hänsyn till vad som sagts ovan om svårigheterna att bevisa att ett råd varit felaktigt.

Sådan lagstiftning som nu skisserats måste emellertid föregås av noggranna och omfattande analyser och undersökningar på en mängd områden. Det har inom ramen för vårt uppdrag och den tid vi haft till förfogande inte varit möjligt att göra en mer detaljerad analys av hur ansvaret för vårdslös finansiell rådgivning bör regleras.

I det fortsatta arbetet med förstärkning av skyddet för konsumenterna såvitt gäller finansiell rådgivning bör även övervägas att ge Finansinspektionen rätt att ställa krav på samtliga som lämnar rådgivning om finansiella tjänster att ha dokumenterad praktisk och teoretisk utbildning, liknande de krav som idag ställs på försäkringsmäklare (i FFFS 1996:19). Även om försäkringsmäklarverksamhet har vissa särdrag är det vår uppfattning att regleringen av annan finansiell rådgivningsverksamhet inte bör ha en lägre skyddsnivå än den som gäller för försäkringsmäklarverksamhet.

### 6.2.11 Renodling av den finansiella tillsynen

**Kommitténs förslag:** En särskild utredning tillsätts med uppdrag att se över Finansinspektionens och Konsumentverkets verksamheter när det gäller skyddet av konsumenterna och att, utifrån vad som är mest ändamålsenligt från konsumentskyddssynpunkt, lämna förslag på ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Konsumentverket ges huvudansvar för konsumentskyddsintressena inom det finansiella området, bl.a. i fråga om information till konsumenterna om finansiella tjänster.

Frågan om renodling av den finansiella tillsynen behandlas i delrapporten på s. 129ff.

För många finansiella tjänster utgörs det grundläggande konsumentskyddet av att konsumentens motpart är ekonomiskt stabil. Den särskilda betydelsen av en solid motpart kommer sig av att många relationer på det finansiella området är av långsiktig natur, t.ex. kreditrelationer eller att konsumenterna riskerar kapitalförluster om motparten går omkull, t.ex. vid insättningar i bank. Soliditetsinriktad lagstiftning stärker således det grundläggande skyddet för konsumenterna. Även rent konsumentskyddande regler bidrar dock starkt till effektiviteten och stabiliteten på det finansiella området i och med att denna delvis är beroende av konsumenternas tilltro till de finansiella instituten.

Banklagskommittén har i sitt huvudbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160) föreslagit en renodling av Finansinspektionens tillsyn så att vissa enligt Banklagskommittén prioriterade områden – stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet – tillförs mer resurser. Enligt Banklagskommittén bör en annan myndighet, vilken särskilt har till uppgift att se till konsumentintressen, ta hand om tillsynen på konsumentområdet. Här torde Banklagskommittén syfta på Konsumentverket. Det finns även enligt vår uppfattning anledning att överväga en sådan renodling och ett förtydligande av Finansinspektionens respektive Konsumentverkets uppgifter.

Renodlingen av Konsumentverkets och Finansinspektionens verksamheter är en fråga som inte har varit möjlig att utreda och överväga på djupet inom ramen för vårt uppdrag. Regeringen bör tillsätta en särskild utredning med uppgift att närmare se över frågan om kompetensfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket utifrån vad som är mest ändamålsenligt från konsumentskyddssynpunkt. I den översynen bör ingå vilka sanktioner liksom vilken föreskriftsrätt, om t.ex. informationskrav, som skall följa med respektive ansvarsområde.

Visserligen träffades det så sent som i september 1999 ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Konsumentverket, varför man skulle kunna argumentera för att det är för tidigt att se över kompetensfördelningen och utvärdera avtalet. Det är dock vår uppfattning att eventuella konflikter i kompetensfördelningen liksom i samarbetsområden, är frågor som bör stå på fastare grund än ett samarbetsavtal. Detta är viktigt framförallt med hänsyn till konsumentskyddet.

Enligt vår uppfattning bör en renodling av respektive myndighets uppgifter ta sikte på att Konsumentverket skall ha ett huvudansvar för konsumentskyddsintressena inom det finansiella området, dvs. sådana bestämmelser som närmast är att betrakta som skälighetsregler. Finansinspektionens tillsynsansvar enligt rörelselagstiftningen innebär främst

en bevakning av stabilitetsintresset. Banklagskommittén skrev i sitt betänkande bl.a. att det kan uppstå målkonflikter om samma myndighet har till uppgift att bevaka båda dessa områden. Ett ansvar för att hävda konsumenternas intressen kan nämligen riskera att gå ut över institutens lönsamhet. Kommittén ansåg också att det skulle uppstå en onödig överlappning mellan Konsumentverkets och Finansinspektionens verksamhetsområden om inspektionen skulle ges i uppdrag att övervaka konsumentskyddet. Det skulle också ta uppmärksamhet från det som borde vara inspektionens huvuduppdrag, nämligen att övervaka stabiliteten i de enskilda finansiella instituten.

Konsumentverkets nuvarande kompetens beträffande finansiella tjänster torde ligga på marknadsföringsområdet och i bevakningen av förekomsten av oskäligen avtalsvillkor. Framför allt på det sistnämnda området har även Finansinspektionen ett ansvar. När myndigheternas respektive ansvar går in i vart annat, kan det uppstå intressekonflikter och osäkerhet om vilken myndighet som bör ta initiativet till åtgärder. En effektivare och lämpligare ordning på dessa områden är enligt vår mening att enbart Konsumentverket svarar för tillsynen. Ett annat exempel på en konsekvens av det gällande systemet är att Finansinspektionen och Konsumentverket utfärdar allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden respektive riktlinjer för marknadsföring av krediter, vilket kan skapa oklarheter om arbetsfördelningen mellan myndigheterna och dessutom försvåra för de finansiella institut som skall följa reglerna. Som tidigare nämnts anser vi att Finansinspektionen bör ha tillsynen över all kreditprövning enligt konsumentkreditlagen och även rätt att meddela närmare föreskrifter om vilka principer som bör gälla vid kreditprövning (avsnitt 6.3.4). Bestämmelser om kreditprövning ligger nära de intressen som rörelselagstiftningen skall tillgodose. Dessutom har inspektionen den största kompetensen på området.

En viktig del av konsumentskyddsintressena är ansvaret för information till konsumenterna om finansiella tjänster. Det är väsentligt att detta ansvar är sammanhållet. Konsumentverket har en generell kompetens när det gäller konsumentinformation och förfogar dessutom över kanaler för att nå ut till konsumenterna. Informationsområdet inkluderar både marknadsföring, där verket och KO redan har tillsynsansvaret enligt bl.a. marknadsföringslagen, och allmän information, t.ex. i ett pågående kundförhållande, från instituten till konsumenterna. För informationsfrågor som rör andra kundkategorier än konsumenter bör dock Finansinspektionen ha huvudansvaret.

Även med en tydligare rollfördelning mellan Finansinspektionen och Konsumentverket finns det behov av ett fortsatt nära samarbete och

samråd. Av den anledningen måste myndigheterna fortsätta att bistå varandra med sina respektive kompetenser.

Om en ökning av Konsumentverkets uppgifter övervägs, måste man ha i åtanke att en sådan lösning förutsätter att verket tillförs resurser. Det är inte möjligt att flytta över medel från Finansinspektionen till verket eftersom inspektionens verksamhet i huvudsak finansieras genom de s.k. tillsynsbidragen, dvs. de avgifter som de finansiella instituten erlägger till Finansinspektionen för tillsynsverksamheten.

## 6.2.12 Bättre information om finansiella tjänster

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges i uppdrag att i samråd med Finansinspektionen verka för en kvalitetshöjning av informationen om finansiella tjänster, bl.a. kring riskerna med sparande och andra placeringar.

Frågan om information om finansiella tjänster behandlas i delrapporten på s. 101ff. I delrapporten konstaterades bl.a. att informationsproblemet fortfarande är stort och att en möjlig väg är att låta t.ex. Konsumentverket svara för att ett riskklassificeringssystem utarbetas som innebär att olika former av sparande och placeringar värderas och indelas i olika riskklasser.

Flera av de som yttrat sig över delrapporten, bl.a. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* och *Konsumentvägledarnas Förening*, har instämt i bedömningen att det behövs en kvalitetshöjning av informationen kring sparande och andra placeringar. *Allmänna reklamationsnämnden* är positiv såväl till förslaget att Konsumentverket i samarbete med Finansinspektionen ges ett särskilt uppdrag att verka för en kvalitetshöjning av informationen avseende sparande och placeringar som till förslaget att utarbeta ett riskklassificeringssystem. *Konsument Göteborg* är positiva till förslaget om ett riskklassificeringssystem men menar att detta system antingen skall innefatta eller samordnas med informationen om den allmänna pensionen och avtalspension. *Fondbolagens Förening* avvisar med kraft förslaget om ett av myndigheterna hanterat riskklassificeringssystem. Vad som bör eftersträvas är enligt föreningen att ge fondspararna en fördjupad, inte förenklad, kunskap och det är väsentligt att konsumenterna inte fråntas ansvaret för sina placeringsbeslut. *Sveriges Försäkringsförbund* har anfört att en detaljerad riskbeskrivning av det slag som skisseras i rapporten lätt kan bli felaktig och skapa oriktiga förväntningar hos konsumenterna. *Svenska Bankföreningen* avstyrker förslaget om ett riskklassificerings-

system. Ett sådant system skulle enligt föreningen med nödvändighet komma att bli alltför schabloniserat. *Sveriges Industriförbund* ansluter sig till Bankföreningens principiella inställning. *Svenska Fondhandlareföreningen* ser stora svårigheter i att skapa ett generellt riskklassificeringssystem. Sådana system kan enligt föreningen alltid utsättas för kritiken att inte vara alltäckande, rättvisande eller ha tillräcklig precision. *Finansinspektionen* anser att det av flera skäl inte är lämpligt att en myndighet påtar sig ett ansvar för ett riskklassificeringssystem. Inspektionen anför även att ett standardiserat riskklassificeringssystem aldrig kan ge konsumenterna en uttömmande bild av hur relationen mellan risk och avkastning utvecklas för olika placeringsalternativ och att ett sådant system riskerar att ge en falsk känsla av trygghet och kontroll. Inspektionen ser däremot positivt på att informationen om risker med placeringar förbättras och förtydligas såväl i skriftlig som muntlig kommunikation med konsument.

Vi har uppmärksammat att många konsumenter saknar erforderliga kunskaper om det finansiella systemet, om olika finansiella tjänster, om vilka risker placeringar i olika former av värdepapper, fondandelar etc. för med sig och om hur man gör riskbedömningar. Vi har även uppmärksammat att det förekommer att den enskilde är helt ovetande om att det finns risker.

Även om informationen från instituten är omfattande och seriös har det visat sig att informationsproblemet fortfarande är stort. För att underlätta för konsumenterna att tillgodogöra sig fördelarna av de mer avancerade och allt mer komplexa finansiella produkterna och erbjudandena, lade vi i delrapporten fram tanken att t.ex. Konsumentverket i samråd med Finansinspektionen skulle kunna ges ett särskilt uppdrag att verka för en kvalitetshöjning av informationen kring riskerna med sparande och placeringar.

Som jämförelse kan nämnas Konsumentverkets riktlinjer för information om vissa konsumentförsäkringar (KOVFS 1981:3), för närvarande föremål för översyn, i vilka ges riktlinjer för vilken information som skall lämnas innan och sedan försäkring tecknats, vid villkorsändring och skadereglering, bl.a. i fråga om konsumentens klagomöjligheter och om preskription.

Efter ytterligare överväganden har vi kommit fram till att regeringen på skäl som redovisas ovan och i delrapporten bör ge Konsumentverket i uppdrag att i samråd med Finansinspektionen verka för en kvalitetshöjning av informationen på det finansiella området. Konsumentverket förutsätts vid uppdragets utförande samråda även med Konkursverket, de finansiella instituten och andra berörda parter. Informationen bör finnas bl.a. i marknadsföringsmaterial och vara lättillgänglig, standardiserad och tydlig. Syftet är dels att få människor att agera olika

beroende på ändamålet med sparandet, dels att skapa förståelse för ekonomiska processer och insikter om de risker som påverkar sparandet. Därmed kan man bl.a. undvika felaktiga och förhastade penningplaceringar. En förebild är Konsumentverkets nyss nämnda föreskrifter om vissa konsumentförsäkringar.

I uppdraget bör ingå att ta fram kriterier för information om vilken grad av risk som olika finansiella placeringar innebär. Konsumenter behöver ofta hjälp med att omvandla den allt mer omfattande informationen om finansiella tjänster till effektiv kunskap. Sådan kunskap kan konsumenten erhålla om han eller hon får information om bl.a. vilken grad av risk olika placeringar är förknippade med.

Frågan om finansiering av förslaget tas upp i kapitel 16.

### 6.2.13 Etiska fonder

**Kommitténs bedömning:** Det är viktigt att berörda myndigheter noga följer utvecklingen av s.k. etiska fonder och främjar ett etiskt ansvarstagande samt verkar för att information om fonder är klar och tydlig samt även i övrigt utformad på ett sådant sätt att det underlättar för människor att göra etiska val.

Det finns idag ett ökande intresse bland främst småsparare att investera i s.k. etiska fonder. Detta innebär att man undviker företag som producerar exempelvis vapen, alkohol, möbler av tropiska träslag, energi baserad på olja eller kärnkraft eller tillåter barnarbete eller usla arbetsvillkor, med låga löner, långa arbetsdagar och dålig arbetsmiljö. I Sverige finns sedan flera år fonder med miljöinriktning. På senare tid har det dessutom blivit vanligare med fonder som placerar kapital utifrån vissa andra etiska utgångspunkter. Fonderna avstår från att investera i företag som t.ex. diskriminerar på grund av kön, etnisk tillhörighet eller religion. Vi menar att det är viktigt att berörda myndigheter noga följer denna utveckling och främjar ett etiskt ansvarstagande samt verkar för att informationen är klar och tydlig samt även i övrigt utformad på ett sådant sätt att det underlättar för människor att göra etiska val. Om den information som lämnas av fondförvaltaren inte är vederhäftig utgör det otillbörlig marknadsföring och kan angripas av Konsumentverket/KO med stöd av reglerna i marknadsföringslagen.

## 6.2.14 Prisinformation

**Kommitténs förslag:** Prisinformationslagen görs tillämplig på samtliga s.k. finansiella tjänster, dvs. alla nyttigheter som tillhandahålls konsumenterna av finansiella institut.

I delrapporten ifrågasätts om inte prisinformationslagen (1991:601) behöver kompletteras eller anpassas så att det tydligt framgår att den även omfattar finansiella tjänster (s. 105). I delrapporten anger vi att det är vår uppfattning att lagen bör vara utgångspunkten för en förbättrad prisinformation om de finansiella tjänsterna.

Prisinformationslagen trädde i kraft den 1 januari 1992 efter förslag från Konkurrenskommittén i betänkandet *Prisinformation till konsumenter* (SOU 1990:106, se även prop. 1990/91:171 om en prisinformationslag). Prisinformationslagen är tillämplig på sådana näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller varor och tjänster till konsumenter (2 §). Särskilda föreskrifter om information till konsumenter finns enligt 3 § i

- konsumentkreditlagen (1992:830),
- konsumentförsäkringslagen (1980:38),
- valutaväxlingslagen (1996:1006) och
- lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

För de fall endera av dessa lagar är tillämplig skall således enligt lagen de särskilda informationskraven gälla framför de generella.

Prisinformation innefattas i vad som enligt 4 § 2 st marknadsföringslagen utgör information av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Prisinformationslagen utgör i stor utsträckning en kodifiering av tidigare praxis enligt marknadsföringslagen även om lagen innehåller preciseringar och mer långtgående krav (Praktisk marknadsrätt, Svensson, Stenlund, Brink och Ström, 6 u., 1996 – nedan Svensson m.fl. – s. 147). Den vid tidpunkten för Konkurrenskommitténs förslag gällande marknadsföringslagen (1975:1418) var tillämplig på ”vara, tjänst eller annan nyttighet” (prop. 1975/76:34 s. 125).

Begreppet *finansiella tjänster* brukar normalt beskrivas som tjänster som tillhandahålls av finansiella institut, dvs. huvudsakligen banker och kreditmarknadsföretag. Som exempel på vanliga finansiella tjänster brukar man tala om sparande, krediter, betalningsförmedling och försäkringar.

Till skillnad från vad som i allmänhet är fallet inom civilrätten gör man i den marknadsrättsliga konsumentlagstiftningen som regel ingen

egentlig skillnad mellan varor, tjänster och andra nyttigheter. Marknadsföringslagen liksom lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är avsedda att vara heltäckande och alltså tillämpliga på såväl varor som tjänster och andra nyttigheter (jfr. SOU 1990:106 s. 85), dvs. vad som med ett samlingsbegrepp brukar kallas *produkter*. Marknadsföringslagen definierar begreppet som ”varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter” (3 §). Med begreppet andra nyttigheter avses t.ex. fast egendom, elektrisk kraft, aktier och andra värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag (prop. 1975/76:34 s. 126). Begreppet produkter används således som samlingsbeteckning för allt som kan omsättas på marknaden (Svensson m.fl. s. 44). Som nyss nämdes är dock prisinformationslagen enligt dess lydelse inte tillämplig vid marknadsföring av andra nyttigheter än varor och tjänster.

Konkurrenskommittén angav i sitt betänkande som exempel på konsumenttjänster avtal om finansiella tjänster, t.ex. kreditavtal och därmed jämförbara tjänster bl.a. finansiell leasing, och försäkringsavtal. Regeringen nämnde i propositionen om en prisinformationslag inte finansiella tjänster specifikt men anger att tjänstemarknaden är mer mångfacetterad än varumarknaden samt att exempel på en tjänst är sakkunnig rådgivning (prop. 1990/91:171 s. 9).

Det kan förefalla märkligt att man valt att låta andra nyttigheter hamna utanför prisinformationslagens tillämpningsområde, särskilt som man i lagen samtidigt anger att det finns särskilda bestämmelser för t.ex. konsumentkrediter, en produkt som alltså inte anses utgöra en tjänst utan en annan nyttinghet (se t.ex. prop. 1975/76:34 s. 126 och även Svensson m.fl. s. 44). Varken Konkurrenskommittén eller regeringen kommenterade frågan (SOU 1990:106 s. 183, jfr. prop. 1990/91:171 s. 24).

Slutsatsen av vad som nu sagts är att prisinformationslagen i sin nuvarande lydelse *är* tillämplig på en del av de finansiella tjänster som traditionellt betraktats som tjänster, exempelvis finansiell rådgivning. Lagen är däremot inte tillämplig på sådana finansiella tjänster som egentligen – ur en strikt juridisk synvinkel – är att se som *andra nyttigheter*, t.ex. krediter. En viss osäkerhet om lagens tillämpningsområde har således varit berättigad.

I juli 1999 kom en promemoria från Finansdepartementet om ändringar i prisinformationslagen (Ds 1999:40) i syfte att genomföra EG-direktivet (98/6/EG) om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna. I promemorian föreslogs ”en begränsad utvidgning av lagens tillämpningsområde som innebär att ’produkter’ omfattas”.



I den proposition som lämnades till riksdagen i januari i år (prop. 1999/2000:40) valde regeringen dock att inte föreslå en utvidgning av prisinformationslagens tillämpningsområde på följande skäl.

”Vad avser promemorians förslag om att prisinformationslagen skall utvidgas till att, liksom marknadsföringslagen, avse produkter anser regeringen att en sådan utvidgning visserligen skulle ligga i linje med en hög konsumentskyddsnivå, och medföra att räckvidden av marknadsföringslagen och prisinformationslagen skulle bli i huvudsak sammanfallande. Med produkter avses enligt 3 § marknadsföringslagen varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter. Att låta prisinformationslagen omfatta arbetstillfällen skulle inte vara meningsfullt. I detta avseende skulle, såsom *Lagrådet* också pekat på, definitionen i de båda lagarna inte helt sammanfalla. Vidare har det under beredningen av ärendet framkommit att de föreslagna ändringarna i prisinformationslagen vad avser införandet av begreppet produkt medför att det behöver göras ytterligare ändringar i prisinformationslagen. Konsekvenserna av sådana ändringar är emellertid svåra att överblicka. Ändringarna föreslås därför anstå till ett senare tillfälle.”

Flera av de instanser som inkommit med yttranden med anledning av delrapporten har berört frågan om prisinformation på det finansiella området. *Svensk handel* anger att det enligt dess mening är viktigt att kostnaden för valet av betalmetod tydliggörs för betalaren. *Allmänna reklamationsnämnden* anser det önskvärt att prisinformationslagen omfattar även finansiella tjänster. *Konsumentvägledarnas förening* anser att det är lovvärt att använda sig av prisinformationslagen för att förbättra prisinformationen på området, men enligt dess uppfattning är efterlevnaden av lagen direkt bristfällig på många områden. Enligt föreningen måste Konsumentverket få större resurser att kontrollera lagens efterlevnad om förslaget skall få önskvärd effekt. Enligt *Konsumentverket* kan prisinformationslagen vara ett bra instrument för att förtydliga kraven på en god prisinformation även inom det finansiella området. *Konsument Göteborg* ser det som synnerligen angeläget att prisinformationslagen blir tillämplig på finansiella tjänster.

Under vårt fortsatta arbete med frågan har även *Sveriges Konsumentråd och Sveriges Aktiesparares Riksförbund* ställt sig positiva till att prisinformationslagen blir tillämplig på finansiella tjänster.

Regler om pris- och kostnadsinformation finns i t.ex. konsumentförsäkringslagen som föreskriver (5 §) att innan en försäkring tecknas skall försäkringsbolaget lämna den information om sina premier och andra försäkringsvillkor som konsumenten behöver för att kunna bedöma kostnaden för och omfattningen av försäkringen. Informationen skall utformas så att den underlättar valet av försäkringsform. Motsvarande krav saknas när det gäller t.ex. bank- och värdepapperstjänster.

Som konstaterades i delrapporten (bl.a. s. 105) är det vår uppfattning att det finns brister i pris- och kostnadsinformationen när det gäl-

ler finansiella tjänster. Detta vinner stöd av de yttranden som redovisats ovan. Det är vår uppfattning att det är viktigt att de finansiella institutens information om priser och avgifter för olika produkter förbättras. Ett grundläggande krav måste vara att priset för en viss produkt anges både vid marknadsföring och i samband med en beställning i kassa, vid kontakt med telefonbank, vid tjänster via Internet etc. Enligt vår mening utgör prisinformationslagen ett bra instrument för att förtydliga kraven på god prisinformation inom det finansiella området. Vi har förståelse för att regeringen i det pågående arbetet med att genomföra EG-direktivet (98/6/EG) om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter, valt en restriktiv hållning. Utifrån vad som redovisats ovan är det dock vår uppfattning att det finns skäl att utvidga prisinformationslagens tillämpningsområde. Ett ytterligare skäl är att lagen *är* tillämplig på en del av de s.k. finansiella tjänsterna redan idag, t.ex. finansiell rådgivning, medan lagen inte är tillämplig på andra finansiella tjänster som krediter. Denna inkonsekvens är i sig enligt vår mening skäl nog att utvidga lagens tillämpningsområde. Vi föreslår att prisinformationslagen görs tillämplig även på näringsidkare som i yrkesmässig finansiell verksamhet tillhandahåller andra nyttigheter än varor och tjänster till konsumenter. Det nya prismärkningsdirektivet (98/6/EG) ställer inga hinder i vägen i detta avseende eftersom direktivet är ett minimidirektiv (art. 10).

Det ställs redan idag krav på information om finansiella tjänster. Det torde vara svårt att beräkna en kostnad för prisinformation med beaktande bl.a. av att det är svårt att överblicka och förutse vilka effekter tydligare och förbättrad prisinformation får. Såvitt vi kunnat bedöma torde förslaget dock inte medföra några merkostnader för de finansiella instituten. Frågan om finansiering av Konsumentverkets arbete tas upp i kapitel 16.

Konsumentverkets tillsynsarbete på prisinformationsområdet har vissa beröringspunkter med Finansinspektionens tillsynsarbete när det gäller regleringen av de finansiella institutens rörelse och de krav på information som ställs där. Det förutsätts därför att Konsumentverket samråder med Finansinspektionen såvitt gäller prisinformationen på det finansiella området. Den närmare avgränsningen mellan Konsumentverkets respektive Finansinspektionens ansvarsområden föreslås i avsnitt 6.3.11 bli utredd närmare.

Vi vill här även lyfta fram två frågor som enligt vår bedömning bör prioriteras av Konsumentverket sedan den föreslagna justeringen av prisinformationslagen genomförts. Den första frågan som kan behöva uppmärksammas i tillsynsarbetet är den lägre räntan på medel på transaktionskonton än för medel som är insatta på sparkonton. Den lägre räntan har traditionellt varit ett sätt för bankerna att indirekt ta betalt

för betaltjänster (Finansinspektionen, Bankernas betaltjänster – avgifter och information, regeringsrapport den 21 juni 1999 (dnr. 6039-98-019), s. 4). Vid det rådande låga allmänna ränteläget finns det visserligen inte utrymme för någon stor räntedifferens. Även räntan på sparkonton är låg. Enligt Finansinspektionens rapport till regeringen löper transaktionskonton f.n. vanligen med nollränta. På konton som tar sikte på mer långfristigt sparande och placeringar, uppgår räntan vanligen till cirka 2 procentenheter. Den indirekta kostnaden är dock tillräcklig för att konsumenterna har rätt till tydlig information om såväl räntevillkor som direkta betaltjänstavgifter.

Den andra frågan som kan behöva aktualiseras i tillsynsarbetet är bankernas s.k. *float* och hur den inverkar på priset på en finansiell nytighet. Med *float* avses den situationen att banken vid ett betalningsuppdrag disponerar medel utan att tillgodogöra motparten ersättning för tiden från det att medlen mottas till dess att betalningen utförts. Eftersom banken kan förränta medlen under tiden innebär floaten ett sätt för bankerna att få en intäkt från tjänsten. För konsumenten innebär floattiden en minskad ränteintäkt. Visserligen torde bortfallet för konsumenten numera, med dagens ränteläge, vara närmast försumbart. Problemet med floaten är främst att den inte är tydlig och att den försämrar disponibiliteten genom den tid som överföringen tar. Dessa problem torde kunna lösas om bankerna lämnade konsumenterna klar och tydlig information om vad som gäller för överföringar. Så sker inte alltid i dagsläget (Finansinspektionen, Bankernas betaltjänster – avgifter och information, regeringsrapport den 21 juni 1999 (dnr. 6039-98-019), s. 4, 10 och 34ff) annat än när det gäller vissa utlandsbetalningar (se lagen /1999:268/ om betalningsöverföringar inom EES, se avsnitt 6.2.16).

## 6.2.15 Föreskriftsrätt för Konsumentverket om prisinformation

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges rätt att meddela närmare föreskrifter om hur och var prisinformation skall lämnas.

I delrapporten (s. 105) sade vi att det är vår uppfattning att det bör övervägas om inte Konsumentverket bör ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur prisinformationen på det finansiella området bör utformas. Sådan rätt har Konsumentverket inte på andra områden. De bemyndiganden som idag finns i prisinformationslagen gäller särskilda beräkningsgrunder för jämförpris (7 § 2 st) och närmare föreskrifter om vad som skall anses utgöra praktiska hinder mot att priset och jämförpriset anges enligt lagens huvudregel (12 §). När det gäller hur prisinformationen om finansiella tjänster närmare skall utformas finns det enligt vår bedömning behov av riktlinjer från tillsynsmyndigheten. Enligt vår bedömning finns detta behov även på andra områden än det finansiella. Vi föreslår därför att Konsumentverket ges generell rätt att meddela närmare föreskrifter om hur och vilken prisinformation som skall lämnas. Detta förutsätter ett tillägg i prisinformationslagen genom vilket regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om var och hur prisinformation skall lämnas. När det gäller prisinformation på det finansiella området förutsätts – som vi nyss sade – att Konsumentverket samråder med Finansinspektionen.

Förslaget torde i sig inte medföra något merarbete utöver det som följer av förslaget om utvidgning av prisinformationslagens tillämpningsområde, se föregående avsnitt.

## 6.2.16 Information om betaltjänster

**Kommitténs förslag:** Betaltjänstutredningens förslag till bestämmelser om informationsskyldighet vid betaltjänster genomförs.

Frågan om information om betaltjänster behandlas i delrapporten på s. 101ff.

I delrapporten nämns det förslag till lag om betaltjänster som Betaltjänstutredningen lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 1995:69). Förslaget innehåller vissa regler om informationsskyldighet (2 kap. 3–8 §§). Huvudbestämmelsen i denna del av utredningens förslag är den

som avser att reglera den information konsumenten har rätt till innan ett avtal om betaltjänst ingås (2 kap. 3 § i förslaget):

Innan ett avtal om betaltjänst sluts, skall betaltjänstkunden få skriftlig information om avtalsvillkoren. Därvid skall särskilt framgå

1. namnet på den betaltjänstansvarige,
2. på vilket sätt betaltjänsten kan användas,
3. vad som gäller beträffande kontoutdrag och bekräftelser på genomförda transaktioner,
4. vilka avgifter och räntekostnader som är förenade med betaltjänsten,
5. inom vilken tid betalningar utförs eller kontot debiteras och hur ränta beräknas,
6. om kunden kan återkalla en transaktion och kostnaden för detta,
7. vad som åvilar kunden när han förlorat kontrollen över sitt kortkort, sin personliga kod eller annat legitimationsmedel som hör till kontot och vilket ansvar kunden kan drabbas av i sådana fall, samt
8. den betaltjänstansvariges ansvar för betaltjänsten.

Om betaltjänsten skall utföras utan föregående kontoavtal, skall informationen avse vad som sägs i första stycket 1, 4, 5, 6 och 8.

Vid marknadsföring och annan information skall den betaltjänstansvarige tydligt ange kostnaderna för betaltjänsten och vad som i övrigt är väsentligt för utnyttjandet av tjänsten (2 kap. 4 § första stycket i förslaget). Denna bestämmelse om pris- och kostnadsinformation torde i stora delar genomföras genom det förslag som lämnas i avsnitt 6.2.14 beträffande utvidgning av prisinformationslagens tillämpningsområde. I bestämmelsens andra stycke föreslås regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen eller Konsumentverket få meddela närmare föreskrifter om hur informationsskyldigheten enligt första stycket skall fullgöras.

Förslaget innehåller även följande bestämmelser.

#### *Ensidiga avtalsändringar*

##### 5 §

Om den betaltjänstansvarige i enlighet med förbehåll i avtalet ensidigt ändrar ett betaltjänstavtal har kunden alltid rätt att omedelbart frånträda detta. Kunden har då också rätt att återfå erlagda avgifter som belöper på tiden efter frånträddandet.

Rätten att frånträda avtalet enligt första stycket gäller inte om kontohavaren efter underrättelsen genom fortsatt användning av betaltjänsten eller på liknande sätt får anses ha godtagit ändringen.

## 6 §

Innan ett avtalsvillkor ändras enligt 5 § första stycket skall betaltjänstkunden få skriftlig information om detta. Kunden skall också erinras om rätten att frånträda avtalet.

Informationen skall lämnas senast en månad innan ändringen skall börja gälla.

*Följder av bristande information*

## 7 §

Har skriftlig information enligt 3 eller 6 § inte lämnats om ett avtalsvillkor, gäller inte villkoret mot betaltjänstkunden, om det är till nackdel för honom. Vid bedömning av om ett avtalsvillkor är till nackdel för kunden skall en jämförelse göras med vad som skulle gälla om villkoret inte tillämpas.

## 8 §

Om informationsskyldigheten enligt 4 § inte fullgörs, skall detta anses strida mot vad som föreskrivs i 3 § marknadsföringslagen (1975:1418).*[anm. motsvaras av 4 § andra stycket samt 15–16 §§ i marknadsföringslagen /1995:450/]* För sådana fall gäller vad som i övrigt sägs i marknadsföringslagen.

I detta sammanhang bör som en jämförelse lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet nämnas. Lagen innehåller en särskild regel om informationsskyldighet som ålägger banker som verkställer betalningsöverföringar att skriftligen eller i elektronisk form informera konsumenterna om villkoren för en betalningsöverföring (3 §). Informationen skall innehålla

1. den tid det tar att överföra ett belopp till den bank som betalningsmottagaren anlitar, med angivande av hur tiden beräknas, och den tid det tar från det att betalningsmottagarens bank har tagit emot ett belopp till dess att betalningsmottagarens konto krediteras,
2. hur kundens kostnader för överföringen skall beräknas,
3. den dag banken debiterar beställarens konto respektive krediterar betalningsmottagarens konto,
4. hur de växlingskurser som används beräknas,
5. lagens tillämpningsområde och bankens ersättningsskyldighet (enligt 14 §) när en betalningsöverföring inte verkställts, och
6. möjligheterna att få klagomål och begäran om ersättning prövade när ett uppdrag utförts felaktigt och hur kunden i så fall skall gå till väga.

Den nya lagen ger konsumenterna ett bra skydd vid gränsöverskridande betalningar inom EES. Viss osäkerhet torde emellertid kvarstå när det gäller betalningar till länder utanför EES. Det är därför angeläget att de

förmedlande instituten i den mån det finns förutsättningar, inte gör någon skillnad för betalningar till länder utanför samarbetsområdet.

Det är vår uppfattning att det finns brister i informationen kring betaltjänster och att konsumenterna har rätt till viktig information om betaltjänster. Konsumenterna bör kunna kräva att utan särskild begäran få skriftlig information om avtalets innehåll, och särskilt i de avseenden som är väsentliga. Denna information bör ligga till grund för vad som ingår i avtalet. Avvikelse eller tillägg från den skriftliga informationen bör inte kunna ske om sådan information är till kundens nackdel. Vi föreslår att regler härom i linje med Betaltjänstutredningens förslag (2 kap. 4–8 §§) införs. Förslaget behöver med hänsyn bl.a. till den informationstekniska utvecklingen ses över och uppdateras men huvuddragen i författningsförslaget är alltså giltiga.

Förslaget föranleds av behovet att stärka konsumentskyddet på området. Det är inte möjligt att på detta stadium bedöma om förslaget kommer att få några negativa ekonomiska konsekvenser för de finansiella instituten.

### 6.2.17 En byrå för rådgivning om finansiella tjänster

**Kommitténs förslag:** Finansinspektionen och Konsumentverket ges i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett inrättande av en konsumenternas rådgivningsbyrå för finansiella tjänster.

Frågan om en byrå för rådgivning om finansiella tjänster behandlas i delrapporten på s. 122.

För att förbättra informationen på området lade vi i delrapporten även fram en tanke på en gemensam och neutral rådgivningsinstans för konsumenterna av finansiella tjänster generellt, dvs. även värdepappersområdet. *Sveriges Konsumentråd*, *Allmänna reklamationsnämnden (ARN)*, *Fondbolagens Förening* och *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BuS)* har ställt sig positiva till bildandet av en gemensam och neutral rådgivningsorganisation för hela det finansiella området. *Finansinspektionen* anser att det är viktigt att även konsumenterna på värdepappersområdet erbjuds opartisk rådgivning och information. Enligt *Svenska Fondhandlareföreningen* har man tagit upp frågan för behandling. *Sveriges Försäkringsförbund* är negativa till ytterligare samordning av Konsumenternas Bankbyrå och Försäkringsbyrå. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* anser att i stället för att man bildar en ny byrå bör de lokala konsumentvägledarna få kom-

petens- och resursförstärkning. *Svenska Bankföreningen* anser att frågan om en sammanslagning av byråerna är tidigt väckt.

Vi ser det som önskvärt att huvudmännen för Konsumenternas Bank- och Försäkringsbyråer närmare undersöker förutsättningarna för en gemensam organisation, som i så fall borde innefatta även värdepappersmarknaden. Vi föreslår att regeringen ger Finansinspektionen och Konsumentverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna härför samt att inleda en dialog med företrädare för företagen på värdepappersmarknaden och eventuellt andra kategorier av finansiella institut som bör ingå, om skapandet av en konsumenternas rådgivningsbyrå för finansiella tjänster. Enligt uppgift från Finansinspektionen pågår diskussioner i fråga om rådgivning och information på värdepappersområdet mellan huvudmännen för bank- och försäkringsbyråerna. Om man får positivt gensvar från aktörerna på värdepappersmarknaden får Finansinspektionen och Konsumentverket gå vidare i frågan tillsammans med övriga delägare i Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå.

En prioriterad uppgift om en gemensam rådgivningsbyrå för hela det finansiella området inrättas, är enligt vår uppfattning att skapa en gemensam databas för all viktig konsumentinformation på området finansiella tjänster.

Uppdraget bör kunna utföras inom ramen för respektive myndighets nuvarande anslag.

## 6.2.18 Betaltjänster via Internet

**Kommitténs bedömning:** Utvecklingen av tillförlitliga betalningsformer är av stor betydelse för konsumentens tilltro till de nya betaltjänsterna via Internet. Det åligger instituten på marknaden att utveckla fullgoda säkerhetslösningar. Det ingår dessutom som en naturlig del i Finansinspektionens löpande tillsynsarbete att kontrollera säkerheten i de system som används av instituten.

Frågan om betaltjänster via Internet behandlas i delrapporten på s. 118ff.

Vi skall enligt våra direktiv analysera säkerhetsaspekter ur ett konsumentperspektiv rörande användning av informationsteknik – dvs. som vi uppfattat uppdraget, Internet – t.ex. sådant som rör användning av betalkort, feldebiteringar och dröjsmål med betalningsförmedling, och lämna förslag om hur konsumenterna kan tillförsäkras att informationstekniken kan användas på ett säkert sätt. Vi menar att detta i första



hand är en fråga för marknaden och för tillsynsmyndigheten. Finns det brister i säkerhetssystem när det t.ex. gäller betaltjänster är detta i första hand en fråga för tillsynsmyndigheten.

I Finansinspektionens löpande tillsynsarbete ingår som en naturlig del att kontrollera säkerheten i de system som används av instituten. Inom inspektionen pågår ett särskilt projekt för kartläggning och probleminventering på området. I projektet ingår bl.a. att kartlägga vilka olika typer av tjänster som tillhandahålls konsumenterna via Internet, vilka egenskaper som skiljer Internet från andra mer traditionella distributions- och informationskanaler samt vilka möjligheter och risker användandet av Internet är förenat med för instituten och deras kunder. Projektet skall i ett första steg utmytna i en rapport som beräknas vara klar våren 2000.

Arbetet med tillförlitliga betalningsmetoder är enligt vår mening av största betydelse för konsumenternas tilltro till den elektroniska handeln och är en förutsättning för att Internet skall utvecklas till nytta för konsumenterna.

### 6.2.19 Kontokortsbedrägerier på Internet

**Kommitténs förslag:** Finansinspektionen ges i uppdrag att kartlägga omfattningen av lämnande av uppgifter om bl.a. kontokortsnummer på kassakvitton och att föreslå åtgärder för att komma till rätta med problemet.

Vi har erfarit att många konsumenter känner en stor osäkerhet när det gäller användning av kontokort i samband med köp av produkter via Internet. Dessa problem kommer sannolikt till stor del att försvinna när regler och tekniker för kryptering, digitala signaturer etc. utvecklas. En fråga som rör Internet är att det på vanliga kassakvitton där betalning skett med kontokort, anges kortnummer och kortets giltighetsdatum, dvs. de uppgifter som normalt är tillräckliga för att kunna beställa varor – obehörigt eller ej – t.ex. via Internet.

Det synes inte finnas något sakligt skäl till varför uppgifterna uttryckligen framgår av kvittot. Konsumenten liksom butiken torde normalt inte ha något behov av informationen. Informationen torde vara av intresse främst för kortföretaget och för det kontoförande institutet (som i och för sig kan vara butiken). I första hand torde detta vara en fråga för Finansinspektionen i dess tillsynsarbete. Kortföretagen ägs av banker och står därmed indirekt under tillsyn av inspektionen. Frågan får allt större aktualitet i och med att omfattningen av

den s.k. elektroniska handeln, dvs. handeln på Internet, ökar. Vi föreslår att Finansinspektionen ges i uppdrag att kartlägga omfattningen av uppgiftslämnande på kassakvittan i aktuellt avseende och att föreslå åtgärder för att komma till rätta med problemet. Uppdraget torde kunna utföras inom ramen för Finansinspektionens ordinarie verksamhet.

### 6.2.20 Det nya pensionssystemet

**Kommitténs förslag:** Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten ges i uppdrag att genom en dialog med parterna på avtalspensionsområdet uppnå en samordning av information om dels den allmänna pensionen, dels avtalspensioner, i syfte att underlätta för konsumenterna att bilda sig en uppfattning om hur den framtida totala pensionen kommer att se ut.

I uppdraget bör ingå att Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten med arbetsmarknadens parter undersöker möjligheterna och formerna för en gemensam central och lokal rådgivning.

Frågan om information om det nya pensionssystemet behandlas i delrapporten på s. 113ff.

Vi skrev i delrapporten att det enligt vår mening också vore bra om berörda parter, dvs. Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och arbetsmarknadens parter, i det sammanhanget undersöker möjligheterna för en gemensam central och lokal rådgivning. *Sveriges Försäkringsförbund* har uppgett att försäkringsbranschen inte ser legala, finansiella eller praktiska förutsättningar för att uppnå en samordnad information och att det som hittills bör ankomma på försäkringsbolagen att tillhandahålla den enskilde adekvat information. Förbundet har vidare anfört att frågan om hur man på ett ändamålsenligt sätt beskriver försäkringsskyddet, både av praktiska och principiella skäl, måste övervägas noga. Enligt förbundet torde de privata försäkringsbolagen vara obenägna att med åsidosättande av annars gällande sekretess, till det allmänna lämna ut information som rör den enskilde försäkringstagaren. Allmän sett är det förbundets uppfattning att det på goda grunder kan ifrågasättas om det skall vara en uppgift för det allmänna att ge den enskilde en totalbild av försäkringsskyddet. *Fondbolagens Förening* har tillstyrkt förslaget. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* anser att man bör utnyttja den kompetens som finns hos de kommunala konsumentvägledarna.

*Riksförsäkringsverket (RFV)* har uppgett att verket instämmer i att informationen om det nya pensionssystemet bör samordnas mellan den allmänna pensionen och avtalspensionerna. RFV har tagit initiativ till ett samarbete med de större aktörerna på avtalspensionsområdet. RFV uppger vidare att samordning av information sker mellan RFV och Försäkringskassan. Vad gäller gemensam central och lokal rådgivning mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten påpekar RFV att dessa myndigheter inte arbetar med rådgivning i egentlig bemärkelse, men att RFV välkomnar samarbete kring informationsgivning. Även *Premiepensionsmyndigheten (PPM)* har ställt sig bakom vår bedömning att det behövs en samordning kring informationen om den allmänna pensionen och avtalspensionen. PPM uppger att myndigheten under de närmaste åren kommer att ha svårt att avsätta resurser för att aktivt delta i uppbyggandet av en ny organisation kring exempelvis lokal och central rådgivning där även avtalspensionen ingår. PPM:s resurser måste enligt myndigheten i ett uppbyggnadsskede prioriteras till information kring den nya allmänna pensionen och då i synnerhet premiepensionen. PPM uppger att den kommer att ge vägledning inför valet som visar hur man steg för steg kan välja fond, vad man bör tänka på och i vilken ordning. PPM uppger att myndigheten dock inte kommer att lämna konkreta råd om vilka fonder pensionsspararna bör välja. PPM har idag ett omfattande samarbete med RFV bl.a. kring informationen om den nya allmänna pensionen. Samarbetet kommer att fördjupas under år 2000 inför det första valet av fonder i premiepensionssystemet.

Mot bakgrund av vad som sades i delrapporten beträffande bristande kunskaper och bristande intresse för pensionskyddet anser vi att RFV och PPM bör ges i uppdrag att genom en dialog med parterna på avtalspensionsområdet uppnå en samordning av information om dels den allmänna pensionen, dels avtalspensionen, i syfte att underlätta för konsumenterna att bilda sig en uppfattning om hur den framtida pensionen kommer att se ut. Syftet bör alltså vara att ta fram ett årligt gemensamt pensionsbesked som omfattar en uppgift om den totala pensionen.

I uppdraget bör ingå att RFV och PPM med arbetsmarknadens parter undersöker möjligheterna och formerna för en gemensam central och lokal rådgivning. En central informationsenhet bör svara bl.a. för framtagning av informationsmaterial och rådgivning via telefon och e-post. Denna enhet bör med fördel kunna lokaliseras på annan ort än någon av storstäderna. Vi bedömer också att det finns ett behov av lokal rådgivning, dit konsumenten kan vända sig personligen.

Uppdraget torde kunna utföras inom ramen för respektive myndighets ordinarie anslag.

## 6.2.21 En fråga om sekretess

**Kommitténs förslag:** Den enskilde ges möjlighet att på valblanketten själv efterge den sekretess som gäller i fråga om val och byte av fond enligt 9 kap. 25 § sekretesslagen (1980:100).

En fråga som vi uppmärksammats på av bl.a. Svenska Bankföreningen är frågan om möjlighet för en fondförvaltare att få del av sekretessbelagda uppgifter hos Premiepensionsmyndigheten (PPM) om vilka pensionssparare som valt att placera sitt sparande i någon av deras fonder.

Uppgifter i PPM:s register över de försäkrade utgör som regel allmänna handlingar hos myndigheten. Detsamma gäller naturligtvis traditionella handlingar som upprättats hos myndigheten eller som kommer in dit. Utgångspunkten är här att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen (TF) angivna förhållanden (se 2 kap. 2 § TF). Begränsningarna fordrar stöd i lag och kan alltså inte regleras enbart genom avtal mellan myndigheten och den som har lämnat uppgiften till myndigheten. Bestämmelser om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100).

För uppgifter om de försäkrades tillgodohavanden m.m. gäller sekretess hos allmän försäkringskassa, PPM, Riksförsäkringsverket (RFV) och domstol i ärenden enligt bl.a. lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (7 kap. 7 §). Sekretess gäller om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom/henne närstående lider men om uppgiften röjs. Detta brukar kallas s.k. rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

När det gäller uppgifter om försäkrades fondval och fondbyten – dvs. hur premiepensionsmedlen har placerats för enskilds räkning – inom ramen för premiepensionssystemet är sekretesskyddet dock starkare. Sekretess hos nyss nämnda myndigheter gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att han eller hon lider men (9 kap. 25 §). Detta brukar kallas s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Detta innebär att det normalt inte blir möjligt för en fondförvaltare att få ut uppgifter om t.ex. vilka personer som har valt fonder hos en viss förvaltare. Däremot kan den enskilde efterge sekretessen (14 kap. 4 §) om han eller hon t.ex. vill vända sig till förvaltaren för att få mer information.

Bakgrunden till det starkare skyddet när det gäller fondval och fondbyte är i korthet följande. Försäkrade kan uppleva det som ett allvarligt intrång i deras personliga integritet om sådana uppgifter skulle

lämnas ut; vissa personer skulle kanske t.o.m. påverkas i sitt val av fonder om de visste att uppgifterna kunde lämnas ut (SOU 1997:131 s. 124f. och prop. 1997/98:151 s. 509f).

1997 års Premiepensionsutredning uttalade följande om för- och nackdelar med den regel de föreslog och som ligger bakom den nuvarande regleringen (SOU 1997:131 s. 125f).

”Det blir alltså normalt inte möjligt för en fondförvaltare att få ut uppgifter om t.ex. vilka försäkrade som har valt fonder hos en viss annan förvaltare och sedan rikta särskild marknadsföring till dessa försäkrade. Man kan diskutera om detta är en positiv eller negativ effekt av den föreslagna regeln. Det står emellertid enligt utredningens mening klart att de fördelar i form av ökad konkurrens som skulle kunna vinnas genom att uppgifterna om den enskildes fondval lämnades ut inte är tillräckligt stora för att uppväga de nackdelar som enligt det ovanstående skulle följa med ett utlämnande. [anm. här syftar utredningen på resonemanget om risken för allvarligt intrång i den personliga integriteten]

En fondförvaltare kan emellertid i stället vilja ha uppgift om vilka försäkrade som har valt någon av hans fonder. Även om ett utlämnande till den ”egna” förvaltaren typiskt sett kanske inte borde uppfattas som lika negativt av de försäkrade, är det inte säkert att alla försäkrade skulle vilja acceptera ens detta. Det bör därför inte tas in en regel av den innebörden i lagen, särskilt som en sådan regel inte skulle ha den konkurrensfrämjande verkan som annars kunde vara ett skäl för större öppenhet.”

Regeringen uttalade i förslaget till nytt pensionssystem att den delade utredningens uppfattning att uppgifter om fondval och byte bör vara föremål för en mer omfattande sekretess än vad som gäller t.ex. för uppgifter om den enskildes tillgodohavande i premiepensionssystemet och storleken av hans eller hennes pension (prop. 1997/98:151 s. 510). Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte förslaget om sekretess (bet. 1997/98:SfU13 s. 151, se även SfU14) och i juni 1998 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag. I oktober 1999 uttalade regeringen i ett förslag om statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m., att de skäl som regeringen tidigare redovisat när det gäller den aktuella sekretessbestämmelsen fortfarande är giltiga (prop. 1999/2000:12 s. 19).

Svenska Bankföreningen, Fondbolagens Förening och Sveriges Försäkringsförbund gjorde i skrift daterad den 23 mars 1999 en framställan hos regeringen med förslag till ändring av regeln i 9 kap. 25 § sekretesslagen, i syfte att ge fondförvaltare möjlighet att få del av sekretessbelagda uppgifter hos PPM om vilka pensionssparare som valt att placera sitt sparande i någon av deras fonder. Som skäl för sitt förslag angav de:

”Föreningarna anser att det bör vidtas åtgärder för att så långt som möjligt komplettera och bistå PPM med uppgiften att tillhandahålla information och rådgivning om premiepensionssystemet. Det för samhället mest kostnadseffektiva sättet att tillgodose det stora informations- och rådgivnings-

behovet är att använda de befintliga kanaler som finns i form av banker, fondbolag och försäkringsbolag. Dessa företag har ett väl utbyggt nät av kontors- och telefonservice. Därtill har företagen stor vana från att handha alltifrån enkla förfrågningar till mer avancerad ekonomisk rådgivning.

Med ett "delat" informationsansvar mellan PPM och fondförvaltarna blir det i stället möjligt för pensionsspararna att välja mellan alternativa informationskanaler. Istället för att vara hänvisade till PPM:s call centers kan pensionsspararna få information om premiepensionssystemet genom t.ex. personlig rådgivning hos banker eller genom den information som fondförvaltare skickar sina kunder.

Föreningarna vill framhålla att det hos pensionsspararna kommer att finnas ett stort behov av enskild vägledning och rådgivning om fondval inom premiepensionssystemet. Den vägledning som lämnas i dessa sammanhang kan ha stor betydelse för spararens framtida pension och för att minska osäkerheten kring det kommande fondvalet. Den måste lämnas med beaktande av spararens ekonomiska situation och sparande vid sidan av premiepensionssystemet. Denna typ av individanpassad vägledning kommer inte att lämnas av PPM utan spararna kommer att vara hänvisade till de banker, fondbolag och försäkringsbolag där sparandet är placerat.

Med den nuvarande utformningen av sekretessbestämmelserna för uppgifter hos PPM kan emellertid de fondförvaltande företagen inte få uppgift om vilka pensionssparare som valt att placera i deras fonder, och inte heller hur dessa pensionssparares placeringar fördelas mellan olika fonder hos förvaltaren. När en pensionssparare exempelvis besöker ett bankkontor för att diskutera hur han skall placera eller omplacera sina premiepensionsmedel kommer således banktjänstemannen inte att ha uppgift om kundens premiepensionssparande hos bankens fondbolag, vilket ur ett kundperspektiv torde upplevas som konstigt. Sekretessbestämmelserna försämrar därmed förutsättningarna för de fondförvaltande företagen att tillgodose pensionsspararnas önskemål om information och rådgivning..

Föreningarna har förståelse för att det kan finnas ett motstånd hos pensionsspararna mot att "vem som helst" skall kunna ta del av deras fondval. Det finns dock inget som tyder på att det också skulle finnas ett motstånd mot att det företag hos vilket pensionsspararen valt att placera pengar skall få kunskap om valet. Det är ju i de flesta sammanhang fullkomligt naturligt att ett företag känner till vilka som är företagets kunder, och det torde höra till undantagen att kunderna upplever detta som besvärande. De fördelar som finns med att fondförvaltarna kan få uppgift om vilka som, inom ramen för pensionssystemet, är kunder hos förvaltaren motsvaras därför inte av några betydande nackdelar."

Den ordning som regering och riksdag valt när det gäller frågan om sekretess beträffande uppgifter om enskilda placeringar av premiepensionsmedel överensstämmer med vad som i allmänhet gäller om sekretess för uppgifter om en enskilds ekonomiska angelägenheter. En möjlig nackdel med ett slopande av sekretessen är att s.k. helkundserbjudanden eller liknande skulle kunna försvåra jämförelse av avgifterna för olika fonder. En annan är att den enskilde kan bli föremål för oönskade marknadsföringsåtgärder. Ett alternativ till en justering av sekretesslagen och som varit föremål för diskussion i det tidigare arbetet med det nya pensionssystemet, är att den enskilde mer aktivt informeras om möjligheten att efterge sekretessen i frågan (14 kap. 4 §

sekretesslagen). Den lösning som diskuterats är att det på valblanketten lämnas information om den sekretess som gäller och att den enskilde ges möjlighet att efterge den exempelvis genom att kryssa i en ruta. Detta alternativ är enligt vår uppfattning att föredra framför en uppluckring av sekretessreglerna. Enligt vår uppfattning finns det dessutom skäl att informera den enskilde om vad som gäller i sekreteshänseende. Den enskilde bör även informeras om vad eftergivandet kan innebära, t.ex. att han eller hon kan bli kontaktad av fondbolaget i marknadsföringssyfte. Vi föreslår att den enskilde ges möjlighet att på valblanketten själv efterge den sekretess som gäller i fråga om val och byte av fond enligt 9 kap. 25 § sekretesslagen. Enligt uppgift från PPM kan det ta närmare två år att administrativt genomföra ett sådant förslag.

Det torde inte vara möjligt att på detta stadium beräkna eventuella merkostnader av förslaget.

### 6.2.22 Tvistlösning utanför domstol

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges i uppdrag att följa utvecklingen av bl.a. sammansättningen i de frivilliga branschnämnderna på det finansiella området.

Som vi anförde i delrapporten (avsnitt 8.9) finns det när det gäller de frivilliga nämnderna anledning att ifrågasätta vissa av de förhållanden som råder där, t.ex. sammansättning, knapphändiga yttranden, konsumentens rätt att påkalla prövning i nämnderna, information om nämnderna etc. *Finansbolagens Förening* är starkt kritisk till påståendena om brister i branschnämnderna. Enligt föreningen ligger det i sakens natur att näringslivet självt fattar alla beslut om dessa nämnder i alla avseenden. Enligt föreningen strider det dessutom helt mot grundidén för branschnämnder att någon annan än näringslivet skulle ha något inflytande över nämndernas utformning. *Sveriges Försäkringsförbund* har anført att förtroendet för branschnämnderna måste vara högt, annars förfelas syftet med verksamheten. Enligt förbundet har därför branschen anledning att närmare överväga de synpunkter på nämndverksamheten som förts fram av kommittén.

Även om Kommissionens Meddelande om reglering av konsumenttvister utanför domstol och Rekommendation om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol, den sk. EU-rekommendationen, (se s. 125 i delrapporten) inte formellt gäller för de frivilliga

branschnämnderna är det önskvärt att den återspeglas bättre även där; det gäller bl.a. konsumentrepresentation, att konsumenterna ges rätt att alltid kunna påkalla prövning samt informationen till konsumenterna om nämndernas verksamhet. I annat fall är det enligt vår mening angeläget att Allmänna reklamationsnämnden ges möjlighet att pröva t.ex. försäkringsärenden som innefattar medicinska bedömningar. Allmänna reklamationsnämnden är positiv till en generell utvidgning av nämndens kompetensområde under förutsättning att den tillförs de ytterligare resurser, både personellt och ekonomiskt, som krävs. Vi föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att följa utvecklingen i de frivilliga branschnämnderna. Om skyddet för konsumenterna och deras möjligheter till inflytande och adekvat tvistlösning inte förbättras bör enligt vår mening Allmänna reklamationsnämndens behörighet utvidgas.

Uppdraget bör kunna utföras inom ramen för Konsumentverkets ordinarie anslag.



## 7 Hushållsekonomiska analyser

### 7.1 Vårt uppdrag

Enligt våra huvuddirektiv är en viktig uppgift för konsumentpolitiken att garantera att man i samhället löpande analyserar och beaktar de verkliga hushållsekonomiska effekterna av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden i stort samt effekterna av politiska och andra beslut med ekonomisk anknytning. Hushållsekonomiska bedömningar är viktiga för det löpande ekonomisk-politiska arbetet. Analyser av hushållsekonomiska effekter måste därför ske på ett tidigt stadium – men också fungera som en kontrollstation för välfärdspolitiken. Vi skall föreslå vilka analyser ur en konsumentpolitisk synvinkel som behövs på det hushållsekonomiska området och hur sådana skall genomföras.

För uppdragets genomförande har vi uppdragit åt konsulterna fil. dr. Kristian Bolin och docenten Anne-Marie Pålsson, båda verksamma vid Nationalekonomiska Institutionen på Lunds Universitet, att analysera några av Konsumentverkets publikationer om hushållens ekonomi. Uppdraget sammanfattas i avsnitt 7.3. Redovisningen av uppdraget återfinns i sin helhet som bilaga 4 till detta betänkande.

Vi har från Konsumentverket fått uppgifter om dess arbete inom hushållningsmålet. Detta arbete redovisas i sina huvuddrag i avsnitt 7.2 (exklusive verkets arbete med varuförsörjning, service i glesbygd, budgetrådgivning och skuldsanering).

I avsnitt 7.4 redovisar vi våra överväganden och vårt förslag.

### 7.2 Konsumentverkets arbete inom hushållningsmålet

#### *Kostnadsberäkningar*

Konsumentverkets beräkningar av skäliga kostnader avser nio budgetposter – mat, kläder/skor, hygien, fritid, förbrukningsvaror, möbler/husgeråd, tidningar/telefon, hemförsäkring och hushållsel – dvs. budgetposter som i princip alla hushåll har kostnader för. Det är poster

som hushållen relativt lätt själva kan påverka till skillnad från t.ex. kostnader för boende, barnomsorg, hemtjänst, läkar- och sjukvård m.m. där valmöjligheten inte är lika stor. Det är också möjligt att lägga en skälighetsaspekt på beloppen i verkets kostnadsposter eftersom det grundläggande behovet inom dessa budgetposter varierar relativt lite mellan olika personer jämfört med exempelvis behovet av läkar- och sjukvård.

Vad gäller livsmedel gör Konsumentverket på eget initiativ också beräkningar av vilka merkostnader personer i behov av olika dietkoster har. Beräkningarna används i olika bidragssammanhang för att utgöra underlag för ersättningar till behövande hushåll för dessa merkostnader.

Till grund för beräkningarna har verket förtecknat de varor och tjänster som beräkningarna grundar sig på samt priset på varan som inhämtats från angiven butik. Innehållet har preciserats utifrån vissa antaganden om hushållets beteende samt efter personernas ålder, kön och storleken på det hushåll de ingår i. Dessa beräkningar gör det möjligt att bedöma vilken standard de representerar och har bidragit till att de blivit uppskattade och användbara. Varulistorna i kostnadsberäkningarna är naturligtvis inte avsedda att användas som vägledning för vad hushåll bör konsumera utan för att få fram ett belopp i kronor som möjliggör en skälig levnadsnivå.

Konsumentverkets kostnadsberäkningar har visat sig vara ett användbart redskap i arbetet med att tillförsäkra hushållen en skälig levnadsnivå och att ge dem möjlighet att ha grepp om sin ekonomi.

Sedan mitten på 1980-talet har beräkningarna utgjort ett underlag för Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm. Numera är socialbidraget ännu mer knutet till verkets kostnadsberäkningar. Enligt socialtjänstlagen (1980:620) skall numera en riksnorm användas som en del av försörjningsstödet (socialbidraget). Riksnormen får i princip inte understigas av kommunerna. Från och med år 1998 är det enligt socialtjänstförordningen (1981:750) Konsumentverkets beräkningar som skall användas som riksnorm. Verket har enligt sin instruktion skyldighet att årligen lämna underlag till Socialdepartementet för fastställande av riksnormen.

Vid översynen av Riksskatteverkets förbehållsbelopp vid utmätning utgjorde Konsumentverkets kostnadsberäkningar ett underlag för att fastställa beloppsnivåerna. Det betyder att hushåll som i dag är föremål för utmätning är garanterade minst en s.k. skälig levnadsnivå. Det samma gäller vid skuldsanering eftersom samma förbehållsbelopp används.

Beräkningarna är en förutsättning för kvalitet och framgång i det omfattande arbete med ekonomisk rådgivning som konsumentvägledare och budgetrådgivare i kommunerna utför.

Under årens lopp har beräkningarna också kommit att användas av banker vid kreditprövning och av fastighetsmäklare som komplement till de obligatoriska boendekostnadskalkylerna, för att köparen skall kunna bedöma om han eller hon har råd med fastighetsköpet. Banker, organisationer och massmedia använder verkets beräkningar när de vill visa olika hushålls ekonomiska villkor. Beräkningarna är också viktiga i Konsumentverkets arbete med att analysera hushållens ekonomi. De finns numera också inlagda i en beräkningsmodul kopplad till Statistiska Centralbyråns (SCB) inkomststatistik.

### *Matkostnadsundersökningar*

Eftersom maten näst efter boendet är den största posten i ett hushålls budget samtidigt som det är en budgetpost som hushållen har möjlighet att påverka själva, genomför verket regelbundet mätningar av vad näringsberäknade matkorgar kostar för några olika familjetyper. Mätningarna görs i samarbete med kommunernas konsumentvägledare. Syftet med undersökningarna är att göra hushållen mer prismedvetna genom att visa vilka skillnader som kan föreligga beroende på i vilken butik man väljer att göra sina inköp och var i landet man bor. Det har visat sig att det kan skilja på över 1 000 kronor per månad för maten för en fyrapersoners familj beroende på val av butik. Ett annat syfte är att öka konkurrensen mellan butikerna. Att undersökningarna har den effekten har kunnat visas vid jämförelse av samma butiker över tiden. Undersökningarna har metodmässigt successivt utvecklats och omfattar nu cirka 280 varor i varukorgen. SCB har konstaterat att omfattningen av varor i verkets undersökning ger en täckningsgrad av nästan 60 procent för livsmedel. År 1999 gjordes mätningar i cirka 180 butiker i ett 40-tal kommuner.

Konsumentverket genomför också undersökningar av tillgång och pris på KRAV-märkta livsmedel.

### *Hushållsekonomiska analyser*

En viktig uppgift för Konsumentverket är att identifiera och stödja utsatta grupper. Det sker bland annat genom att beräkna hur hushållens ekonomiska situation och möjligheter till konsumtion ser ut. För att på ett pedagogiskt sätt visa detta använder sig verket av typhushållsberäk-

ningar där de sammanlagda effekterna av förändringar i löner, skatter, priser och bidrag illustreras.

Metoden innebär att en budget ställs upp för hushållstypen där varje inkomst- och utgiftspost preciseras och anges i kronor.

Typhushållen väljs så att de i sammansättning och inkomstläge representerar stora grupper av hushåll och sådana hushåll som kan förväntas vara ekonomiskt utsatta. På grund av bristande resurser har dock inte beräkningar kunnat göras för så många slag av typhushåll som vore önskvärt.

De utgiftsposter som inkluderas är de som kan anses "nödvändiga" men kan också variera beroende på vad man önskar illustrera. Skillnaden i standard mellan olika hushållstyper och för motsvarande hushållstyp vid olika tidpunkter åskådliggörs genom att differensen mellan inkomsterna och utgifterna redovisas som ett resultat. Detta resultat är det belopp som hushållen har till sitt förfogande för konsumtion utöver "nödvändig" konsumtion eller för sparande. Eftersom beräkningarna också gjorts för hushåll i olika kommuner kan man tydligt illustrera kommunalskattens och olika kommunala taxors betydelse för hushålls-ekonomi.

Uppgifterna om inkomster som ingår i beräkningarna är hämtade från aktuell lönestatistik samt från aktuella uppgifter om barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Uppgifter om kapitalinkomster har inte tagits med eftersom de hushåll som verket gör beräkningar för som regel inte har några större sådana inkomster. Skatt och egenavgifter har beräknats utifrån skattetabeller för statlig och kommunal skatt för löntagare och i förekommande fall för pensionärer. Uppgifter om omfattningen av sjukfrånvaro och vård av sjukt barn är hämtad från statistik som avser de aktuella typhushållen.

För utgifterna har dels Konsumentverkets beräkningar av hushållskostnader använts dels faktiska kostnader för andra utgiftsposter som kan betraktas som nödvändiga, t.ex. resor till arbetet, fackavgift och i förekommande fall barnomsorg och hemtjänst. Boendekostnad har beräknats för lägenhetsboende utifrån genomsnittlig årshyra för olika stora lägenheter i olika regioner. Kostnaden för boende i småhus har beräknats utifrån vanliga köpeskillingar, belåningsgrad och räntesatser under olika år och på olika orter i landet. Till detta har lagts aktuell fastighetsskatt samt driftskostnader enligt Riksskatteverkets schablon.

Genom att på detta sätt redovisa varje budgetpost och klart definiera hur beräkningarna är gjorda och vilken standard de avser finns stora möjligheter att simulera hur hushållets ekonomi förändras om t.ex. hyran ökar, om ett hushåll har större lån än vad som antagits i beräkningen eller om kommunala taxor, skatter, bidrag eller t.ex. regler vid sjukfrånvaro ändras.

Konsumentverket har valt att göra typhushållsberäkningar eftersom den statistik som SCB tillhandahåller inte är tillräckligt aktuell och inte heller nedbrytbar i detalj på olika inkomstslag och utgiftsposter. Inkomst- och utgiftsstatistiken är också separerad på så sätt att det inte är samma hushålls inkomster och utgifter som redovisas. Den säger heller inget om vilken standard den representerar. Genom att Konsumentverket ingår i SCB:s referensgrupper för olika statistikområden försöker verket dock påverka den offentliga statistiken så att den blir mer användbar för den här typen av kartläggningar.

När verket yttrar sig över olika betänkanden med anknytning till hushållsekonomiska frågor har det visat sig att typhushållsberäkningar kunnat tillföra värdefull information om hur föreslagna åtgärder kommer att påverka hushållen.

#### *Kunskapsutveckling m.m.*

För att Konsumentverkets arbete med hushållsekonomiska frågor skall kunna utvecklas och leda till förbättringar för hushållen är det viktigt att ha tillgång till olika undersökningsresultat både av kvantitativ och kvalitativ art. Den statistik som finns tillgänglig är inte tillräcklig och inte alltid utformad så att den kan användas i verkets arbete med att belysa hushållens ekonomi och beteende. Eftersom det är en resursfråga att kunna genomföra egna undersökningar, anlita SCB eller fristående undersökningsföretag har verket inte kunnat genomföra så många undersökningar som hade varit önskvärt. Några utredningar avseende hushållens utnyttjande av olika finansiella tjänster och hushållens skuldsättning har dock genomförts. Sådana data finns annars inte tillgängliga. Även undersökningar om skuldsaneringslagens tillämpning, orsaker till att hushåll blivit överskuldsatta och möjligheterna för hushållen att fullfölja skuldsaneringslagens åtgärder har också genomförts. Därefter har vissa förändringar i skuldsaneringslagen kommit till stånd vilket ökat förutsättningarna för överskuldsatta att klara av en skuldsanering.

Verket har inte kompletterat typhushållsberäkningarna så att hushållens ekonomi över livscykeln kunnat illustreras. Det kommer att bli viktigt att göra detta bl.a. för att illustrera behov och möjligheter att redan i unga år spara så att den enskilde är tillförsäkrad en pension som åtminstone inte är lägre än vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå.

### 7.3 ”En ospännande dramatik”

Den analys av några av Konsumentverkets publikationer om hushållens ekonomi som Kristian Bolin och Anne-Marie Pålsson utfört på vårt uppdrag, har fått titeln ”En ospännande dramatik”. De lämnar i sin redovisning följande sammanfattning.

”Vi har granskat innehållet i några av de publikationer som Konsumentverket fortlöpande utför om de svenska hushållens ekonomi. Ambitionen med vår granskning, som bygger på allmänt vedertagen ekonomisk teori, har varit att kontrastera innehållet i rapporterna mot den ambition som där kommer till uttryck, nämligen att de skall utgöra ett underlag för ekonomiskt-politiskt beslutsfattande.

Vi kunde konstatera att Konsumentverket har en ambitiös uppläggning och att det är ett imponerande material som samlas in, bearbetas och presenteras. Innehållet i rapporterna ger en bra ögonblicksbild av hur de ekonomiska förhållandena kan ha tett sig vid olika tidpunkter för vissa grupper av hushåll. Användbarheten av materialet för de syften som angetts i rapporterna är emellertid enligt vår bedömning inte tillräckligt hög. Den allvarligaste bristen med rapporterna består enligt vår analys av att Konsumentverkets beräkningar är fiktiva och baseras på ett antal typfamiljer. En bättre och mera heltäckande bild av den faktiska situationen och förändringen av den hade man fått om verklig data använts för kalkylerna. Sådan finns också tillgänglig, låt vara med någon tidseftersläpning.

Vi menar vidare att antalet inkluderade typfamiljer är för litet för att ge en rättvisande bild vid de aktuella tidpunkterna. Rapporternas användbarhet hade därför ökat om beräkningarna inkluderat fler slags hushållstyper, så att hela livscykel förloppet hade speglats.

Rapporterna saknar för det tredje ett tydligt dynamiskt inslag som förmedlar ett mera långsiktigt perspektiv där hushållen och deras ekonomiska situation betraktas under en längre period snarare än bara vid en viss specifik tidpunkt.

Konsumentverkets rapporter hade för det fjärde också vunnit på om diskussioner om möjliga beteendeförändringar, dvs. om hur hushållen kan och vill anpassa sig till ändrade förhållanden och förutsättningar, inkluderats. En tydligare koppling mellan orsak och verkan hade slutligen varit önskvärd.

För att det angivna syftet med rapporterna bättre skall kunna uppnås menar vi att det är lämpligt inte bara att materialet kompletteras, utan också att bearbetningen av de insamlade uppgifterna justeras och fördjupas. Våra förslag till förändringar kan sammanfattas i följande teser:

- Mer analys och mindre deskription
- Mer dynamik och mindre ögonblicksbild
- Mer generella strukturer och mindre specialfall
- Mer verklig data och mindre konstruerade typfall

Detta hade enligt vår bedömning ökat precisionen i rapporterna och användbarheten som underlag för ekonomisk-politiska beslut.”

## 7.4 Överväganden och förslag

**Kommitténs bedömning och förslag:** Konsumentverkets arbete inom det hushållsekonomiska området är värdefullt. Det finns dock utrymme för förbättringar och utveckling. Bl.a. kan materialet bakom analyserna kompletteras samt bearbetningen av de insamlade uppgifterna justeras och fördjupas. De förslag som lämnats i en särskild redovisning bör kunna användas av verket i dess fortsatta arbete och analyserna torde kunna utvecklas i linje med de principer som där redovisas.

Konsumentverkets arbete inom det hushållsekonomiska området startade i mitten på 1970-talet med beräkningar av skäliga levnadskostnader för några vanliga budgetposter. Varje år sedan dess har beräkningarna uppdaterats. Den ursprungliga tanken med beräkningarna var att de skulle kunna användas vid budgetrådgivning, som underlag för olika normer samt vid beräkningar av olika hushållsgruppers ekonomiska situation. Några beräkningar över vad det kan kosta för olika hushåll att leva på en skälig levnadsnivå hade aldrig tidigare gjorts. Trots att normer av olika slag t.ex. för socialbidrag och förbehållsbelopp vid införsel och utmätning funnits sedan tidigare, fanns således inget underlag som visade om beloppen faktiskt räckte till det som var tänkt och vilken standard de representerade. En viktig del av Konsumentverkets hushållsekonomiska arbete är målinriktat på ekonomiskt utsatta hushåll, dvs. hushåll som har en låg inkomst i förhållande till sin försörjningsbörda. Även hushåll som har stora skulder i förhållande till sina inkomster och tillgångar kan räknas hit.

Konsumentverkets arbete med hushållsekonomiska analyser är värdefullt. Det finns dock utrymme för förbättringar och utveckling. Bl.a. kan materialet bakom analyserna kompletteras samt bearbetningen av de insamlade uppgifterna justeras och fördjupas. I den redovisning som utförts på vårt uppdrag av Bolin/Pålsson lämnas förslag på förbättringar och utveckling av Konsumentverkets nuvarande analysmetoder.

Dessa förslag bör kunna användas av verket i dess fortsatta hushållsekonomiska arbete och analyserna torde kunna utvecklas i linje med de principer som redovisas av Bolin/Pålsson. Detta förutsätter att Konsumentverket tillförs erforderliga resurser. Finansieringsfrågan tas upp i kapitel 16.



## 8 Budgetrådgivning och skuldsanering

### 8.1 Vårt uppdrag

Kommittén skall lämna förslag på hur konsumenternas rätt till lokal, objektiv och oberoende konsumentvägledning bäst kan tas till vara. Våra förslag i det avseendet redovisas huvudsakligen i kapitel 4. Enligt direktiven är det särskilt viktigt att kommittén analyserar hur arbetet med budgetrådgivning och skuldsanering kan förstärkas. Vi har valt att redovisa våra överväganden beträffande den ekonomiska rådgivning som kommunerna enligt skuldsaneringslagen är skyldiga att tillhandahålla i detta kapitel.

### 8.2 Skuldsaneringslagen

Den 1 juli 1994 trädde skuldsaneringslagen i kraft. Den gör det möjligt att under vissa förhållanden tvinga borgenärer att helt eller delvis befria fysiska personer från betalningsansvar för sina skulder. Lagen har flera målsättningar. Den skall vara rehabiliterande genom att ge överskuld-satta personer skuldsanering, men utan att betalningsmoralen urholkas. Den skall samtidigt vara borgenärsgynnande och preventiv. Alla skall således ha fördel av lagen. Grundinställningen från lagstiftarens sida var att människor skall göra rätt för sig, men att de under vissa be-tingelser skall kunna få skuldbefrielse genom tvingande beslut. Avsik-ten är dock att så stor andel som möjligt av skuldsaneringarna skall ske på frivillig väg.

Lagen är utformad i ett trestegsförfarande som bygger på aktiv medverkan från gäldenären.

Det *lagreglerade* förfarandet sker i två steg. En ansökan om skuldsanering görs hos kronofogdemyndigheten, som utreder om det finns förutsättningar för att bevilja skuldsanering. Om sådana finns inleder kronofogdemyndigheten ett skuldsaneringsförfarande och ut-arbetar tillsammans med gäldenären ett förslag som läggs fram för alla

borgenärer. Accepterar alla förslaget till uppgörelse kan kronofogdemyndigheten fastställa en frivillig skuldsanering. Säger någon av borgenärerna nej till förslaget överlämnas ärendet till tingsrätten, som kan besluta mot en eller flera borgenärers vilja. Tingsrättens beslut kan sedan överklagas.

Innan gäldenären har kvalificerat sig för en lagtillämpad skuldsanering måste han eller hon ha visat god vilja att försöka sköta sina ekonomiska åtaganden. Gäldenären skall också ha försökt träffa en frivillig uppgörelse med sina borgenärer. Om gäldenären själv inte vet hur detta skall göras, kan han eller hon få hjälp av en budgetrådgivare i kommunen. Kommunens medverkan ingår i det som kallas gäldenärens egna försök. Att söka hjälp i kommunen är helt frivilligt från gäldenärens sida och verksamheten faller i huvudsak utanför lagens formella tillämpning. Enligt uppgift från Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare har en majoritet av dem som beviljas skuldsanering gått igenom kommunal skuld/budgetrådgivning. Kommunens arbete och gäldenärens ansträngningar kan betraktas som en förberedelse för skuldsanering, men brukar betecknas som steg 1 i trestegsförfarandet. Hanteringen i kronofogdemyndigheten och i tingsrätten betecknas som steg 2 respektive 3.

Enligt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare sker många uppgörelser om frivillig skuldsanering redan under steg 1 med hjälp av de kommunala budgetrådgivarnas arbete. Det finns ingen gemensam statistik för den kommunala verksamheten varför det saknas siffror som kan jämföras med den statistik som Riksskatteverket för över ärendena hos kronofogdemyndigheterna. I vissa kommuner är antalet frivilliga skuldsaneringar inom steg 1 till antalet lika många som de som skickas vidare för handläggning till kronofogdemyndigheten.

### 8.2.1 Kommunernas skyldighet

Det är en skyldighet för kommunen att tillhandahålla bistånd i det första steget av skuldsaneringsförfarandet. Enligt 1 § skuldsaneringslagen skall kommunen ”inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer”.

Enligt lagens förarbeten (prop. 1993/94:123) innebär den kommunala skyldigheten på området en precisering av det generella ansvar som kommunerna bär enligt 3 § socialtjänstlagen, dvs. att sörja för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver, vad gäller privatekonomisk rådgivning till skuldsatta personer. Enligt regeringen skulle det ställas höga krav på innehållet i de ansökningar om skuldsanering som skulle ges in i steg 2 av förfarandet. Den kommu-

nala budgetrådgivningen inom socialtjänsten och inom konsumentvägledningen borde ha en central roll att spela i skuldsaneringsförfarandet. Genom olika former av ekonomisk rådgivning skulle de kommunala myndigheterna bidra till att förebygga "överskuldsättning". I de fall där det gått så långt att en gäldenär inte kunde klara av sin skuldbörda borde myndigheterna aktivt medverka till att en skuldsanering aktualiserades. Redan på detta stadium kunde, enligt regeringen, ett inte obetydligt antal gäldenärer med skuldproblem få sådan hjälp att deras problem kunde finna en lösning. Det kunde dessutom vara värdefullt om det fanns någon myndighet som kunde vara behjälplig med råd och annat bistånd vid en ansökan om skuldsanering. Ett åliggande för kommunerna att lämna skuldsatta personer råd och stöd skulle därför införas. Det stod dock kommunen fritt att avgöra om socialnämnden, konsumentvägledare eller någon annan skulle svara för uppgiften.

## 8.2.2 Uppföljning av skuldsaneringslagen

Redan ett och ett halvt år efter det att lagen trädde i kraft fick Konsumentverket i uppdrag av regeringen att göra en utvärdering av steg 1 och 2. I rapporteringen påpekade verket att relativt lång tid behöver ha förflutit innan det går att se de långsiktiga effekterna av en ny lagstiftning, särskilt med hänsyn till att en skuldsanering inte är avslutad efter det att sanering beviljats utan först när gäldenären klarat av den femåriga saneringsperiod som blir en följd av beslutet. Av detta skäl betecknade Konsumentverket uppdraget som en uppföljning. Uppdraget redovisades i september 1996.

När det gällde kommunernas verksamhet i steg 1 beskrevs i rapporten hur budget- och skuldrådgivningen var organiserad under 1995, hur den påverkat rådgivarnas arbetssituation och hur många ärenden som handlagts i kommunerna. De tjänstemän som arbetade med frågorna i kommunerna kallades för budgetrådgivare, oavsett om verksamheten var placerad inom konsumentverksamheten, socialtjänsten eller någon annan kommunal förvaltning.

Närmare 98 procent av kommunerna erbjöd enligt rapporten någon form av ekonomisk rådgivning under 1995 (drygt 95 procent av kommunerna besvarade Konsumentverkets enkät). Av dessa kommuner erbjöd 93 procent både budgetrådgivning, skuldrådgivning och skuldsanering (med skuldrådgivning avsågs den situation när gäldenärens skulder inte behövde skrivas ned men det t.ex. fanns behov av uppskov, omläggning av betalningsplaner m.m. och med skuldsanering avsågs att skulder behövde skrivas ned). Resterande kommuner erbjöd antingen budgetrådgivning (kartläggning av den ekonomiska situatio-

nen, fördelning av disponibla inkomster på utgiftsposter m.m.) eller enbart information om skuldsaneringslagen. Sju kommuner svarade att de inte hade någon form av hushållsekonomisk rådgivning att erbjuda kommuninvånarna.

Det var lika vanligt att budgetrådgivning och skuldsanering sköttes av konsumentverksamheten som av socialtjänsten – cirka 30 procent vardera. Ytterligare omkring 30 procent hade lagt verksamheten under både socialtjänsten och konsumentverksamheten. Inom den senare gruppen hade vissa kommuner valt att låta konsumentverksamheten handlägga mer komplicerade ärenden och socialtjänsten enklare ärenden, medan andra kommuner gjort tvärtom. Resterande cirka 10 procent av kommunerna hade valt andra lösningar, t.ex. överförmyndaren, eller köpte tjänster från andra kommuner.

Under 1995 fanns cirka 500 personer som arbetade med hushållsekonomisk rådgivning. Tiden som avsattes var mycket varierande mellan kommunerna, från 10 procent av arbetstiden och uppåt. Små kommuner hade av naturliga skäl en liten verksamhet, men det fanns också relativt stora kommuner med en förhållandevis liten verksamhet. De 500 personerna motsvarade knappt 300 årsarbetskrafter. Arbetet med budgetrådgivning karakteriserades av att vara akut, tidskrävande och starkt efterfrågat. Det hade därför en tendens att ta över på bekostnad av andra arbetsuppgifter i de fall där rådgivarna hade kombinerade tjänster.

Majoriteten av kommunerna, 64 procent, hade inte tillsatt extra resurser för de nya arbetsuppgifterna. Det hade fått till följd att flera tjänstemän fått nya krävande arbetsuppgifter till sina ordinarie uppgifter. De övriga kommunerna hade tillfört extra resurser i varierande grad, vilket motsvarade 80 nya årsarbetskrafter.

I detta sammanhang kan det vara värt att nämna Konsument Göteborgs skuldsaneringsbyrå, som startade redan i juni 1993 och som finansierades av bl.a. banker, finansbolag, postorderföretag och bostadsbolag. I kommunen fanns dessutom en verksamhet med budgetrådgivning och ekonomisk utredning som finansierades av kommunen. Verksamheten fungerade både enligt kommunen och finansierarna väl. Den privata finansieringen upphörde dock efter cirka fyra år.

Kommunernas budgetrådgivare behandlade cirka 20 000 skuldrådgivnings- och skuldsaneringsärenden under 1995. Till detta tillkom cirka 18 000 budgetrådgivningsärenden. Ett budgetrådgivningsärende avser allt från enkla förfrågningar, som tar några minuter att besvara, till budgetrådgivningar som kan ta ett par timmar i anspråk utan att för den skull betraktas som ett längre handläggningsärende.

Den genomsnittliga handläggningstiden i kommunerna var tre månader, men det förekom stora variationer. Väntetiderna varierade mycket, både mellan kommunerna och inom de kommuner som hade budgetrådgivare placerade i olika kommundelar. Den genomsnittliga väntetiden 1995 var fem veckor, men i vissa kommuner fick gäldenärerna vänta i 25 veckor innan de fick ett personligt möte med en budgetrådgivare. Majoriteten av gäldenärerna (70 procent) hade tre eller flera personliga möten med sin budgetrådgivare.

Någon senare inventering av budgetrådgivningen i kommunerna har inte genomförts. När det gäller *organisationen* i kommunerna är dock situationen, enligt uppgift från Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare, i stort sett densamma i dag som 1995. Det innebär att hushållsekonomisk rådgivning finns i stort sett i alla kommuner, men att formen och omfattningen varierar stort. Verksamheten hanteras av antingen socialtjänsten eller konsumentverksamheten, av både socialtjänsten och konsumentverksamheten eller, i några fall, av någon annan. Föreningen har också uppgett att ingenting tyder på att antalet ärenden minskat jämfört med 1995. Enligt Konsumentverkets statistik över den kommunala konsumentverksamheten år 1997 arbetade konsumentvägledarna i 147 kommuner både med budgetrådgivning och skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har uppgett att borgenärerna nu i större utsträckning än tidigare frivilligt går med på skuldsanering, vilket innebär att färre ärenden måste överlämnas till tingsrätterna. Kvaliteten på ansökningarna har höjts. De kommunala budgetrådgivarna gör enligt myndigheten ett mycket bra och kvalificerat arbete, vilket är avgörande för antalet ärenden som lämnas till kronofogdemyndigheten. Handläggningstiden hos kommunerna kan dock uppgå till ett år eller längre innan en eventuell ansökan lämnas till kronofogdemyndigheten. Enligt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare beror tidsutdräkten ofta på oklarheter i gäldenärens ekonomiska och privata förhållanden. För att en skuldsaneringsansökan inte skall avvisas eller avslås hos kronofogdemyndigheten skall ansökan uppfylla vissa kvalitetskrav som finns angivna i lagen och som har utvecklats i rättspraxis. Till budgetrådgivarnas främsta arbetsuppgifter hör att hjälpa gäldenären att reda ut oklarheter och att söka information för att en kvalitativt acceptabel skuldsaneringsansökan skall kunna lämnas in. Inte sällan finns det också en tvekan hos gäldenären inför att gå vidare i skuldsaneringsprocessen.

### 8.2.3 Projekt om telefonrådgivning i budget- och skuldrådgivningsfrågor

År 1996 genomförde konsumentverksamheten i Skellefteå ett projekt för att pröva en metod med telefonrådgivning i budget- och skuldrådgivningsfrågor. Det genomfördes med projektstöd från Konsumentverket.

Av tretton tillfrågade kommuner i Västerbotten anmälde endast fyra sitt intresse. Den metod som prövades omfattade telefonrådgivning kombinerat med utskick av material så att konsumenten själv, i samråd med telefonrådgivaren, skulle försöka få ordning på sin ekonomi. Idén hämtades bl.a. från Birmingham i Storbritannien, där man länge och framgångsrikt använt sig av telefonrådgivning.

Endast fyra mindre kommuner ansåg sig behöva utnyttja möjligheten att delta i projektet. Trots marknadsföring av telefonrådgivningen i kommunerna använde sig bara ett fåtal konsumenter i de fyra kommunerna av möjligheten att ringa. Slutsatsen av projektet blev att det inte tycktes finnas något stort behov av denna verksamhet och att kommunerna själva vill försöka lösa problemen med budget- och skuldrådgivning, trots problem med arbetslöshet och företagskonkurser m.m.

I rapporten om projektet beskrevs skuldrådgivningsverksamheten i de fyra deltagande kommunerna.

I Nordmaling fanns en konsumentrådgivning som hade sju timmar i veckan till förfogande. Den arbetade enbart med förköpsrådgivning och hade ingen budgetrådgivning. Socialförvaltningen hade haft några fall av skuldrådgivning.

I Vännäs hade konsumentvägledaren sex timmar i veckan för konsumentfrågor. Eventuella skuldrådgivningsärenden hänvisades till socialförvaltningen. Där hade man ännu inte arbetat med skuldrådgivning. De ansåg att ett problem var att deras klienter sällan ville diskutera sina ekonomiska problem. Möjligheten att få ekonomisk rådgivning hade aldrig marknadsförts och fanns inte nämnd i telefonkatalogen. Det fanns ingen policy i kommunen om hur budget- och skuldrådgivning skulle fungera.

Storumans kommun hade en konsumentvägledning som en växeltelefonist skötte på en del av sin tjänst och där förekom inte någon budgetrådgivning. Alla ekonomiska frågor hörde till socialförvaltningen, där några fall av skuldrådgivningar hade hanterats. Någon marknadsföring av skuldrådgivningen eller konsumentrådgivningen hade inte skett. Folderar om skuldsaneringslagen fanns utlagda i receptionen.

I Norsjö kommun hade konsumentvägledningen mycket få timmar. Ekonomiska frågor, inklusive skuldrådgivning, hörde till socialförvaltningen. Möjligheten att få ekonomisk rådgivning hos socialförvaltningen hade inte marknadsförts, men om någon önskade hjälp med t.ex. att planera sin budget så hjälpte förvaltningen till.

## 8.3 Överväganden och förslag

### 8.3.1 Utvärdering av skuldsaneringslagen

**Kommitténs bedömning:** Budget- och skuldrådgivning är en angelägen kommunal uppgift. Verksamheten är dock av mycket varierande omfattning och kvalitet över landet. Väntetiderna för att få hjälp är på vissa håll oacceptabelt långa.

Enligt skuldsaneringslagen skall en skuldsatt person först själv försöka träffa en uppgörelse med sina borgenärer. Detta brukar kallas det första steget i en skuldsanering, men faller formellt utanför det förfarande som regleras i lagen. Kommunen har en skyldighet att bistå gäldenären i detta stadium, om han eller hon begär det. Biståndet kan bestå av information, vägledning och rådgivning i privatekonomiska frågor. Den kommunala rådgivaren kan också hjälpa till med att upprätta en ansökan om skuldsanering till kronofogdemyndigheten, vilket är nästa steg i förfarandet. I många fall lägger budgetrådgivaren ner ett stort arbete på att förhandla med fordringsägarna för att nå en frivillig skuldsanering. Ett skuldsaneringsärende är ofta mycket omfattande och tar många timmar i anspråk av budget- eller skuldrådgivarens tid.

Kommunernas bistånd till skuldsatta konsumenter är en angelägen uppgift. Då konsumenten söker hjälp befinner han eller hon sig ofta i akut ekonomisk kris. Det är därför viktigt att kommunen snabbt kan erbjuda stöd och vägledning så att inte problemen förvärras ytterligare.

I Konsumentverkets årliga statistik saknas närmare uppgifter om hur skuldrådgivningsverksamheten bedrivs i kommunerna. De uppgifter som finns tyder dock på att verksamheten i landet varierar kraftigt både vad gäller omfattning och kvalitet. Detta bekräftas också av Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. Av Konsumentverkets statistik, som inte är fullständig, framgår vidare att väntetiderna till budgetrådgivningen i genomsnitt var fem veckor under 1998. I de kommuner som lämnade uppgifter till verket uppgavs väntetiden för ett första besök hos skuldrådgivaren vara allt från ingen väntetid alls (fem

kommuner) upp till 52 veckor (en kommun). I ett tiotal kommuner var väntetiden mellan ett halvt till ett år.

Skuldrådgivningsbyrån i Stockholm har i sin statistik för 1998 uppgett att väntetiden till budget- och skuldrådgivningen i genomsnitt var två månader. Från Konsumentvägledarnas Förening har framförts att väntetiderna också är mycket långa hos kronofogdemyndigheterna, vilket är påfrestande för konsumenterna.

De långa väntetider som förekommer i många kommuner är oacceptabla. Även fem veckor, som är en genomsnittstid, kan enligt vår mening vara en alltför lång tid för en person som har akuta betalningsproblem.

#### *Behovet av skuldrådgivning och skuldsanering*

Rådgivning och bistånd till skuldsatta personer är en obligatorisk kommunal uppgift enligt skuldsaneringslagen. Det står kommunerna fritt att organisera sin verksamhet med budgetrådgivningsfrågor på det sätt de finner lämpligt. Den grundläggande och viktigaste förutsättningen för en väl fungerande verksamhet inom området är att kommunerna avsätter tillräckliga resurser för den. Det är en uppgift för kommunerna att svara för att så också sker. Staten kan dock bidra till att verksamheten blir så effektiv som möjligt genom olika former av stödjande verksamhet, t.ex. genom att svara för utbildningsinsatser, följa och utvärdera verksamheten och att ta initiativ till utvecklingsprojekt. Enligt vår mening bör detta stöd samordnas och förstärkas.

#### *Utvärdering av skuldsaneringslagen*

Någon utvärdering eller närmare granskning av skuldsaneringslagen, inklusive kommunernas bistånd till skuldsatta personer, har inte gjorts sedan 1995/96. Riksdagens revisorer genomförde under våren 1995 en granskning av tillämpningen av lagen. Granskningen omfattade dock inte kommunernas medverkan i skuldsaneringsförfarandet. Konsumentverket gjorde vidare, på uppdrag av regeringen, en uppföljning av lagen som redovisades i oktober 1996.

Lagen har nu varit i kraft i fem och ett halvt år. En skuldsanering är avslutad först när en gäldenär som beviljats sanering klarat av den femåriga saneringsperioden. De första beslutade skuldsaneringarna bör därför nu kunna följas upp. Det är enligt vår mening uppenbart att kommunernas bistånd till skuldsatta konsumenter på många håll i landet inte fungerar tillfredsställande. För att kunna föreslå åtgärder som



förbättrar situationen är det nödvändigt med ett underlag som beskriver erfarenheterna av lagen, vilka effekter den hittills haft och hur verksamheten fungerar i olika avseenden. En utvärdering av skuldsaneringslagen bör därför snarast genomföras. I en sådan utvärdering är det angeläget att kommunernas medverkan i ”steg 1” i skuldsaneringslagen, samarbetet mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna samt myndigheternas stöd till kommunerna analyseras. De långa väntetiderna både hos kommunerna och kronofogdemyndigheterna bör särskilt uppmärksammas.

Riksdagens revisorer beslutade den 15 december 1999 att genomföra en granskning av tillämpningen av skuldsaneringslagen. Granskningen skall vara avslutad i början av juni 2000. Den skall omfatta tre huvudområden – en effektivare handläggning, lagstiftningens syfte och tillämpning samt myndigheternas roll och ansvar.

Som underlag för granskningen har en förstudie (1999/2000:12) genomförts. I denna konstaterar revisorerna att skuldsaneringsärendena har blivit mer komplicerade än vad som förutsågs. Trots att antalet ansökningar om skuldsanering blivit färre har det uppenbarligen inte gått att förkorta handläggningstiderna vare sig hos kronofogdemyndigheterna eller kommunerna. Orsaken till att antalet ärenden till kronofogdemyndigheten minskat är oklar, eftersom någon analys inte gjorts. Vidare är uppföljningen av kommunernas hantering av den icke lagreglerade delen av skuldsaneringsärenden eftersatt, enligt revisorerna, samtidigt som denna hantering har betydelse för den fortsatta hanteringen vid kronofogdemyndigheterna. Det finns också ett behov av att renodla arbetsfördelningen mellan kommuner och kronofogdemyndigheter.

Mot denna bakgrund kommer granskningen att inriktas mot att studera hanteringen i steg 1 och steg 2 i syfte att försöka effektivisera skuldsaneringsprocessen. Betydelsen av kommunernas rådgivningsarbete för den fortsatta hanteringen vid kronofogdemyndigheterna skall särskilt studeras.

Revisorerna kommer att studera avslutade skuldsaneringsärenden och skall också belysa gäldenärernas situation efter skuldsaneringen. Ett större antal intervjuer med personer som erhållit skuldsanering skall därför genomföras.

Myndigheternas informationsåtgärder kommer också att granskas. Det gäller såväl informationen till dem som arbetar inom området som till allmänheten. I detta sammanhang är en fortlöpande utbildning av kommunernas och kronofogdemyndigheternas handläggare viktig. Revisorerna hänvisar i förstudien till att Konsumentverket i sin utvärdering 1996 ansåg att det var viktigt att de centrala myndigheterna Riksskatteverket, Socialstyrelsen och Konsumentverket samt Kommun-

förbundet intensifierade sin samverkan kring frågor om råd, stöd och direktiv till kommunerna och kronofogdemyndigheterna. Revisorerna pekar också på att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens uppgifter i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning är oklar och behöver förtydligas. En annan viktig uppgift för myndigheterna anses vara att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Mot denna bakgrund skall revisorernas granskning, i den del som avser de centrala myndigheterna, klarlägga myndigheternas roll och ansvar inom området och hur arbetet bedrivs. Myndigheternas arbete för en enhetlig tillämpning av lagen och en likartad behandling av skuldsatta personer skall också studeras, liksom de ekonomiska och personella resurser som myndigheterna avsätter. Dessutom kommer revisorerna att belysa myndigheternas arbete med att försöka förebygga behovet av skuldsanering.

En översyn av skuldsaneringslagen pågår dessutom hos Justitiedepartementet. Avsikten är att lämna eventuella förslag till förändringar av lagen under år 2000. Översynen har föranletts av de utvärderingar och granskningar av lagen som gjordes av Konsumentverket och Riksdagens revisorer under 1995 och 1996, av förslag som framförts av Riksskatteverket och av andra synpunkter som framförts till Justitiedepartementet under den tid lagen varit i kraft.

En fråga som enligt vår mening är viktig och bör uppmärksammas i samband med en översyn av skuldsaneringslagen rör i vilken utsträckning "bundna" tillgångar, t.ex. sparande i pensionsförsäkringar, kan tas i anspråk vid en skuldsanering.

Enligt förstudien från Riksdagens revisorer kommer revisorernas granskning bl.a. att omfatta de uppgifter som kommunerna skall svara för enligt skuldsaneringslagen och som berörs av vårt utredningsuppdrag. Vi välkomnar denna granskning och bedömer att den kommer att ge ett gott underlag för att kunna ta ställning till vilka åtgärder som kan vara nödvändiga för att förbättra situationen. Med hänsyn till att granskningen kommer att vara avslutad i juni 2000 är det inte möjligt att inom ramen för denna utredning lämna några förslag som grundar sig på denna. Vi vill dock peka på några åtgärder som, enligt vår uppfattning, bör vidtas inom området.

### 8.3.2 Renodling av arbetsuppgifter

**Kommitténs förslag:** En renodling av arbetsuppgifterna mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna bör ske.

Konsumentverket föreslog i sin uppföljning av skuldsaneringslagen, som redovisades 1996, att en renodling borde ske av arbetsuppgifterna hos kommunerna respektive kronofogdemyndigheterna. Verket ansåg att budgetrådgivarna i kommunerna borde koncentrera sina insatser till det förebyggande, rådgivande och stödjande arbetet med tyngdpunkt på budget- och skuldrådgivning. Vi instämmer i denna bedömning. Enligt Konsumentverkets statistik avsätts närmare en fjärdedel av den kommunala konsumentverksamhetens arbetstid till skuldsanering (se avsnitt 4.3). Därtill tillkommer förebyggande budgetrådgivning och samhällsekonomisk rådgivning. Utökningen av den ekonomiska rådgivningen hos konsumentverksamheten har varit nödvändig och angelägen, men har bl.a. skett på bekostnad av det utåtriktade och förebyggande konsumentpolitiska arbetet. Hur stora resurser som avsätts i kommunerna utanför konsumentverksamheten saknas det uppgifter om. Under förutsättning att skuldsaneringslagens trestegsförfarande behålls och att kommunerna även i fortsättningen skall svara för att bistå gäldenärerna i det första steget föreslår vi att kommunernas uppgifter begränsas till i huvudsak information och budget- och skuldrådgivning. Det innebär att t.ex. förhandlingar med borgenärer om frivillig skuldsanering inte i första hand bör vara en fråga för den kommunala budgetrådgivaren, utan en uppgift för kronofogdemyndigheten. En exakt fördelning av arbetsuppgifterna kan dock vara svår att slå fast, bl.a. med hänsyn till att gäldenärens situation och möjlighet att över huvud taget kunna söka skuldsanering enligt lagen måste vara avgörande för kommunernas insatser. En renodling och begränsning av kommunernas uppgifter till rådgivande insatser bör dock leda till kortare handläggningstider hos kommunerna och att kötiderna för budget- och skuldrådgivning förkortas.

### 8.3.3 Det statliga stödet till kommunerna m.m.

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket bör i ökad utsträckning följa och utvärdera kommunernas verksamhet när det gäller budget- och skuldrådgivning.

Konsumentverket, Riksskatteverket och Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att, i samråd med Kommunförbundet, föreslå hur budget-

och skuldrådgivningen i kommunerna kan utvecklas och effektiviseras.

Forskningsprojekt för att bl.a. analysera orsakerna till överskuld-sättning samt effekterna av skuldrådgivning och skuldsanering bör initieras av Konsumentverket och Forskningsrådsnämnden.

Med utgångspunkt bl.a. från faktorer som ligger bakom överskuld-sättning bör Konsumentverket och övriga berörda myndigheter vidta åtgärder som syftar till att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Kunskap om hur kommunerna bedriver arbetet med att bistå skuldsatta personer är nödvändig som underlag för åtgärder i olika avseenden från Konsumentverkets sida. Information om detta finns emellertid i mycket begränsad omfattning. Samlade beskrivningar av hur verksamheten är organiserad, i vilken omfattning den bedrivs, i vilken utsträckning den marknadsförs till konsumenterna m.m. saknas. Enligt verket är det i dag huvudsakligen kortfattad statistik om den budget- och skuldrådgivning som bedrivs inom ramen för konsumentverksamheten som redovisas, eftersom verkets enkäter riktar sig till kommunens konsumentverksamhet. Det innebär dels att uppgifter saknas från vissa kommuner, dels att verksamhet som bedrivs utanför konsumentverksamheten, t.ex. via socialtjänsten, inte alltid redovisas.

Vi föreslår att Konsumentverket i ökad omfattning bör följa och redovisa kommunernas arbete. Det är väsentligt att uppföljningen avser budget- och skuldrådgivningen i sin helhet, oavsett vilken organisation den enskilda kommunen valt. Ett statistikprogram för att följa ärendeutvecklingen inom budget- och skuldrådgivningen är under utarbetande hos Konsumentverket.

Ett utökat uppföljande och stödjande arbete från bl.a. Konsumentverket bör också omfatta återkommande utvärderingar av kommunernas arbete i olika avseenden, utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt.

Arbetet med budget- och skuldrådgivning och skuldsanering berör flera centrala myndigheter, utöver Konsumentverket bl.a. Socialstyrelsen och Riksskatteverket. Revisorerna hänvisar i sin förstudie till att Konsumentverket fick ett engångsbelopp att fördela mellan kommunerna för utbildning och utrustning då lagen trädde i kraft. Därefter har Konsumentverket inte fått i uppdrag att genomföra några ytterligare insatser av det slaget, men är enligt revisorerna den centrala myndighet som har en samordnande roll inom området. Inom socialtjänstområdet har Socialstyrelsen det statliga ansvaret. Gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens uppgifter i fråga om budget- och

skuldrådgivning är oklar och behöver förtydligas, skriver revisorerna. Mot den bakgrunden skall deras granskning bl.a. avse ansvarsfördelningen mellan samtliga de berörda myndigheterna.

Enligt vår uppfattning kan det finnas skäl att ge Konsumentverket ett övergripande ansvar för stödet till kommunerna, oavsett i vilken organisatorisk form den enskilda kommunen bedriver sin budget- och skuldrådgivning, bl.a. mot bakgrund av att Konsumentverket bedriver ett övergripande hushållsekonomiskt arbete och att verket har upparbetade kanaler till kommunerna. Vi ser också fördelar med att stödet till kommunerna ges i en samlad och enhetlig form. Budget- och skuldrådgivning och skuldsanering har dock inslag både av konsumentpolitik och av socialpolitik, vilket måste beaktas vid fördelningen av resurser mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen.

Vi vill också betona vikten av att såväl Konsumentverket, som Socialstyrelsen och Riksskatteverket bidrar till det kommunala stödet utifrån sina respektive ansvarsområden. Oavsett vilken slutsats Riksdagens revisorer kommer fram till när det gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bedömer vi att ett utökat samråd mellan dessa vore värdefullt och skulle bidra till att stödet till kommunerna blir bättre och mer effektivt. Vi föreslår därför att Konsumentverket, Riksskatteverket och Socialstyrelsen ges ett särskilt uppdrag att verka för att kommunernas budget- och skuldrådgivningsarbete utvecklas och effektiviseras. Uppdraget bör genomföras i samråd med Kommunförbundet. Det närmare innehållet i uppdraget bör utformas med utgångspunkt från den analys och de slutsatser som Riksdagens revisorers granskning leder till.

Kunskaper om vilka faktorer som ligger bakom svåra ekonomiska problem och överskuldsättning är nödvändiga för att myndigheter, organisationer och andra skall kunna vidta förebyggande åtgärder på ett så effektivt sätt som möjligt. Analyser av t.ex. ekonomiska och sociala faktorer, hushållens beteenden och andra omständigheter synes dock i stor utsträckning saknas. Det saknas också utredningar om vilka kostnadseffekter och kvalitetseffekter som förebyggande budgetrådgivning respektive skuldrådgivning och skuldsanering för med sig för den enskilde respektive för samhället. Sådana analyser borde enligt vår mening kunna ge ett värdefullt underlag för samhällets insatser när det gäller budgetrådgivning och skuldsanering. Vi bedömer att analyser av detta slag bör utföras inom ramen för ett eller flera forskningsprojekt, och föreslår att Konsumentverket och Forskningsrådsnämnden tar initiativet till sådana projekt.

Riksdagens revisorer har i sin förstudie pekat på behovet av långsiktigt förebyggande arbete. Vi instämmer i att detta är en angelägen uppgift. Egna analyser och utvärderingar hos Konsumentverket, kom-

binerat med forskningsresultat, bör utgöra en grund för de förebyggande insatserna.

I betänkandets avsnitt om konsumentutbildning (kapitel 11) föreslår vi att konsumentkunskap, bl.a. om privatekonomi, bör ges ett utökat utrymme i skolan. Att skolan förmedlar grundläggande kunskaper i privatekonomiska frågor till alla skolelever i både grundskolan och gymnasiet är enligt vår mening en av de viktigaste insatser som samhället kan vidta för att på ett generellt plan motverka ett framtida behov av skuldsanering eller skuldrådgivning.

Vi föreslår också att de gällande reglerna om kreditprövning ses över och skärps genom ett uttryckligt krav på kreditprövning i konsumentkreditlagen (kapitel 6). I skuldsaneringsärenden härrör en hög andel av skulderna ofta från krediter som beviljats av bl.a. banker.

## 9 Produktsäkerhet

### 9.1 Inledning

Att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet är ett av de övergripande målen för den svenska konsumentpolitiken. Det är också ett prioriterat område inom EU.

EU:s Amsterdampfördrag innehåller tre huvuduppgifter för konsumentpolitiken: en starkare röst för konsumenterna i EU, en hög hälso- och säkerhetsnivå för konsumenterna och full respekt för konsumenternas ekonomiska intressen. Det åligger Europeiska kommissionen att utifrån denna ram identifiera prioriterade verksamhetsområden. Kommissionens aktuella handlingsplan omfattar åren 1999–2001. På hälso- och säkerhetsområdet nämns bl.a. att kommissionen prioriterar insatser för att åstadkomma säkrare produkter och säkrare tjänster. På produktområdet nämns behovet av förbättringar av direktivet om allmän produktsäkerhet, bl.a. när det gäller marknadskontroll, samt standardiseringen. När det gäller tjänster har kommissionen för avsikt att undersöka behovet av att stärka säkerheten i tjänsterna, och därefter lägga fram förslag till initiativ på EU-nivå.

### 9.2 Vårt uppdrag

Kommitténs uppdrag och analys när det gäller produktsäkerhetsfrågor skall utföras i ett internationellt perspektiv. Vi skall analysera om arbetet med produktsäkerhetsfrågorna bör förändras och lämna förslag om hur detta i så fall skall ske. Tre specifika områden nämns. Kommittén skall

- analysera om konsumentinflytandet bör stärkas i standardiseringsprocessen samt lämna förslag på hur det i så fall bör ske,
- föreslå hur tillsynen och marknadsbevakningen på konsumentområdet bör utformas och hur den bör finansieras, samt

- analysera vilka statistiska grunddata som behövs och om det behövs ett nationellt skaderapporteringssystem samt hur det i så fall bäst kan utformas.

### 9.3 Konsumentverkets arbete med säkerhetsfrågor

Konsumentverkets produktsäkerhetsarbete utgår från behovet av att minska antalet produktrelaterade olyckor i samhället och att tillförsäkra konsumenterna en marknad med säkra varor och tjänster. Efter EU-anslutningen har detta perspektiv fått en ny och väsentligt mer omfattande dimension. Den fria rörligheten av varor och tjänster utgör två av de fyra hörnstenarna i den inre marknaden och självfallet förutsätts då att produkterna/tjänsterna är säkra.

Sedan mitten av 1990-talet, då en mer sammanhållen strategi för ökad produktsäkerhet utvecklades, har arbetet hos Konsumentverket baserats på fem delområden – skaderapportering, produktsäkerhetsforskning, standardisering, marknadskontroll och konsumentinformation.

Det skadeförebyggande arbetet vid Konsumentverket inriktades tidigt mot särskilda prioriterade grupper, såsom barn, ungdomar och äldre.

Utöver ett långsiktigt arbete med leksakers och barnomsorgsprodukters säkerhet, som inrymt såväl högre säkerhetskrav på produkterna som information till konsumenter i olika former, har satsningar genomförts för att öka användningen av personlig skyddsutrustning. Konsumentverket utarbetade redan på 1970- och 80-talen säkerhetsriktlinjer för bl.a. flytvästar samt hjälmar för fritidsbruk, t.ex. för ridning, utförsäkning på skidor samt för cykling. En omfattande informationsspridning i form av broschyrer, tidningsartiklar och kampanjer, i några fall i samarbete med andra myndigheter, har resulterat i en förhållandevis hög användningsfrekvens av barnhjälm, skid- och ridhjälm samt flytvästar.

Under senare år, och i takt med minskade resurser, har produktsäkerhetsarbetet inte kunnat utvecklas på det sätt som avsågs tidigare. Detta gäller främst forskning, marknadskontroll och konsumentinformation. Medel för större informationsinsatser eller kampanjer har inte funnits i samma utsträckning som tidigare, utan insatserna har begränsats till artiklar i tidningen Råd & Rön, pressmeddelanden, seminarier och broschyrer och annat informationsmaterial som tagits fram i samarbete med andra myndigheter och organisationer.



Samarbete sker med flera myndigheter. Det delade ansvaret för direktivet om personlig skyddsutrustning med Arbetarskyddsstyrelsen har varit en plattform för ett väl fungerande samarbete i övrigt. Ett visst samarbete inom säkerhetsområdet sker också med Boverket, Elsäkerhetsverket, Folkhälsoinstitutet, Räddningsverket, Kemikalieinspektionen och Barnombudsmannen. Det är dock förhållandevis sällsynt med ett direkt projektsamarbete mellan nämnda myndigheter och Konsumentverket.

### 9.3.1 Allmänna överväganden

**Kommitténs bedömning:** Att många myndigheter arbetar med konsumentssäkerhet ger utrymme för stora satsningar, men ställer stora krav på samordning och innebär i vissa fall oklarheter beträffande myndigheternas uppgifter och roller. Det är därför viktigt att överväga vilka uppgifter och vilket ansvar respektive myndighet har inom området konsumentssäkerhet. På ett sådant område, som inbegriper många myndigheter som hör till olika statliga utgiftsområden, är det angeläget att fördelningen av resurser till myndigheterna sker på ett sådant sätt att var och en av dessa har en faktisk möjlighet att bedriva verksamheten på det sätt som regeringen avsett. Det är enligt vår mening tveksamt om så har varit fallet när det gäller resurserna till Konsumentverket.

Det finns många myndigheter som arbetar med konsumentssäkerhet och produktsäkerhet. Detta ger styrka åt området och utrymme för stora satsningar, men ställer också stora krav på samordning och innebär i vissa fall oklarheter beträffande myndigheternas uppgifter och roller.

Konsumentverkets verksamhet på produktsäkerhetsområdet omfattar ett brett spektrum av produkter och tjänster. Det definieras huvudsakligen av de uppgifter som följer med tillsynsansvaret enligt produktsäkerhetslagen och andra särskilda lagar på produktsäkerhetsområdet. Produktsäkerhetslagen är tillämplig på alla konsumentprodukter och konsumenttjänster för vilka det saknas speciallagstiftning. På flera områden finns ett delat ansvar mellan Konsumentverket och andra myndigheter. Det gäller t.ex. personlig skyddsutrustning och maskiner, där Arbetarskyddsstyrelsen har tillsyn över sådana produkter som tillhandahålls i arbetslivet. Gränsen mellan arbets- och konsumentområdet kan ibland vara flytande. Ett annat område är leksaker, där också Elsäkerhetsverket och Kemikalieinspektionen svarar för tillsynen i vissa specifika avseenden. Andra myndigheter med sektors-

ansvar för konsumentprodukter är t.ex. Vägverket, Boverket och Livsmedelsverket.

Vi anser att det finns ett stort behov av samarbete och erfarenhetsutbyte. Med hänsyn till att Konsumentverket är central tillsynsmyndighet för produktsäkerhetslagen är det viktigt att Konsumentverket kontinuerligt tar initiativ till sådant samarbete.

När det gäller Konsumentverkets allmänna förebyggande konsumentssäkerhetsarbete är gränsdragningen mot andra myndigheter i vissa fall inte helt klar. Det gäller framför allt i fråga om informationsverksamhet, medverkan i kampanjarbete och andra generella insatser för att öka säkerheten för konsumenterna, särskilt i förhållande till myndigheter som på ett övergripande sätt arbetar med konsumentssäkerhetsfrågor, t.ex. Folkhälsoinstitutet, Räddningsverket och Barnombudsmannen. Som framgått av redovisningen ovan har också de minskade resurserna till Konsumentverket i praktiken medfört att informationsverksamhet och liknande insatser begränsats kraftigt.

Ett av Räddningsverkets verksamhetsmål kan nämnas som exempel på uppgifter som delvis sammanfaller med Konsumentverkets. Målet går ut på att genom information till och utbildning av allmänheten stärka den enskilda människans förmåga att hantera vardagens olycksrisker. I anslutning till detta mål driver Räddningsverket bl.a. en kampanj för hemsäkerhet som går ut på att lära allmänheten att minska risker och undvika olyckor i hemmiljön. Inslag i kampanjen har bl.a. gällt barnsäkerhet, fallolyckor och brandskydd i hemmet.

Barnombudsmannen har ett ansvar för att ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barns och ungas säkerhet. Insatserna har bl.a. omfattat årliga kampanjer som fokuserar på det förebyggande barnsäkerhetsarbetet genom att samordna nationella och lokala aktiviteter. En utredning om Barnombudsmannen har föreslagit (SOU 1999:65) att samordningsansvaret för barnsäkerhet bör överföras till Folkhälsoinstitutet.

Folkhälsokommittén har i sitt delbetänkande Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål (SOU 1999:137) satt upp förslag till mål bl.a. beträffande olycksfall i boende- och fritidsmiljön. Kommittén menade att människors kunskap om skaderisker kan förbättras och att former för informationsspridning och återkoppling av erfarenheter därför bör utvecklas. Det skulle kunna gälla såväl riktade som generella insatser till olika grupper på olika nivåer i samhället samt till allmänheten. Folkhälsokommittén har också föreslagit att användningen av cykelhjälm bör öka. En åtgärd för att åstadkomma detta skulle vara att intensifiera informationsinsatserna. Resurser borde då tillföras för att skapa förutsättningar för att uppnå bättre resultat jämfört med tidigare insatser, som enligt kommittén inte inneburit

någon nämnvärd ökning av cykelhjelmsanvändningen. Folkhälsokommittén har även föreslagit att säkerhetsfrämjande och skadeförebyggande insatser främst borde riktas mot boende-, trafik-, lek- och idrottsmiljöer samt förskolan och skolan. Lekplatser och lekmiljöer nämndes särskilt. Vidare borde, enligt Folkhälsokommittén, samarbetet mellan statliga myndigheter, landsting, kommuner och näringslivet förbättras för att utveckla säkerhetstänkandet och utvecklingen av säkra produkter. Kommittén har i betänkandet pekat på att ansvaret för det organiserade säkerhetsfrämjande och skadeförebyggande arbetet i samhället är fördelat mellan många aktörer. Bland annat har olika statliga myndigheter ansvar för frågor om normbildning, föreskrifter och tillsyn. Folkhälsoinstitutet har ett centralt samordningsansvar för utveckling av ett nationellt skadeprogram och dessutom finns ett antal myndigheter som har ett sektorsansvar för miljöer i vilka skador inträffar. Folkhälsokommittén avser att i sitt slutbetänkande återkomma med fördjupningar av ämnesområdet med fokus på olika aktörers roller och ansvar.

Vi anser att det är angeläget att myndigheterna i ökad utsträckning samverkar om konsumentssäkerhetsfrågor. Vi vill dock peka på att oklarheter i ansvarsfördelningen ibland kan få negativa konsekvenser för konsumentssäkerhetsarbetet, t.ex. att myndigheter avstår från att vidta åtgärder, att onödigt dubbelarbete utförs eller att särskild kompetens inte utnyttjas. Det är därför viktigt att överväga vilka uppgifter och vilket ansvar respektive myndighet har inom området konsumentssäkerhet. På ett sådant område, som inbegriper många myndigheter som hör till olika statliga utgiftsområden, är det angeläget att resursfördelningen mellan myndigheterna sker på ett sådant sätt att var och en av dessa har en faktisk möjlighet att bedriva verksamheten på det sätt som regeringen avsett. Det är enligt vår mening tveksamt om så har varit fallet när det gäller resurserna till Konsumentverket.

## 9.4 Skaderapportering

### 9.4.1 Bakgrund

Produktsäkerhetsarbetet har en lång tradition hos Konsumentverket. Basen i detta arbete har oftast varit anmälningar från konsumenter eller konsumentvägledare om farliga produkter eller från läkare och sjukvårdspersonal om faktiskt inträffade olyckor. Större undersökningar som genomfördes i början av 1980-talet kompletterade kunskapsbilden och gav underlag till satsningar inom hela barnsäkerhetsområdet. Sådana satsningar har bl.a. gällt användningen av hjälmar i olika for-

mer och av flytvästar. De baskunskaper som Konsumentverket byggde upp under denna period har även varit en förutsättning för deltagandet i den europeiska standardiseringen under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet.

Kontinuerliga data om olyckor och skador, och på vilket sätt olika produkter och tjänster förorsakar eller medverkar i olycksförloppen, är nödvändiga för att det skall vara möjligt att på ett systematiskt och långsiktigt sätt utveckla strategier för en ökad konsument- och produktsäkerhet.

I och med inträdet i EU förväntades Sverige bygga upp ett register med data om olyckor i hemmet och på fritiden inom ramen för EHLASS, European Home and Leisure Accident Surveillance System. Den svenska EHLASS-registreringen påbörjades 1995. Socialstyrelsen/EpC och Konsumentverket svarar i samråd med Folkhälsoinstitutet för EHLASS i Sverige.

### **Skador som folkhälsoproblem och skadeförebyggande verksamhet**

Konsumentverket lämnade i mars 1998 en rapport till regeringen om skaderegistrering, EHLASS – skaderegistrering i Sverige för ökad konsumentssäkerhet (rapport 1998:15). Bakgrunden var ett uppdrag från regeringen att bl.a. redovisa ett förslag till ett nationellt representativt skaderapporteringsystem med bas i EHLASS.

Av Konsumentverkets rapport framgår att olycksfallsskador är ett stort samhällsproblem i Sverige. År 1996 registrerades 2 353 dödsfall till följd av olyckshändelser (exklusive självmord eller våldsskador). Drygt 120 000 personer vårdades samma år i slutenvård till följd av olycksfallsskador, och antalet läkarbesök för behandling av enbart olycksfallsskador uppgår årligen till 900 000. Närmare 75 procent av samtliga olycksfallsskador inträffar i bostaden, i skolan, under friluftsliv, vid motion eller vid idrott (Socialstyrelsen, Folkhälsorapport 1997, 1997:18). Enligt Konsumentverket har en inte oväsentlig del av dessa olyckor antingen förorsakats av produkter, har haft produkter som bidragande skadefaktor eller har berott på felaktigt handhavande av produkter.

I arbetslivet rapporterades 1996 drygt 35 000 arbetsolycksfall och 10 000 s.k. färdolycksfall (skador som inträffat på den direkta färden till och från arbetet) vilka medfört minst en dags sjukskrivning. 91 personer dödades vid olycksfall i arbetet (Arbetskyddsstyrelsen och SCB, Arbetsjukdomar och arbetsolyckor 1996). Samma år polisrapporterades drygt 15 000 vägtrafikolyckor, varvid 537 personer omkom och 3 837 personer skadades svårt (SCB, Trafikskador 1996,

Stockholm 1997). Sverige har i jämförelse med övriga länder i Europa låga dödstal för skadade i trafiken och i arbetet. I Sverige är det t.ex. fler som årligen dör i fallolyckor (cirka 1 200) än i trafikolyckor (cirka 600) och i arbetsolycksfall (cirka 100) (Ett nationellt skaderegister, EpC, Stockholm 1995).

Skadorna i hem- och fritidsmiljö orsakar inte bara mycket mänskligt lidande utan medför också höga kostnader för samhället. Den totala samhällskostnaden för personskador i Sverige (inklusive vålds- och självtillfogade skador) uppgick 1990 till 63 miljarder kr (Samhällets utgifter för personskador, Folkhälsoinstitutet rapport 1994:9). Räddningsverket har uppskattat att samhällskostnaderna för olycksskador 1995, exklusive skador till följd av våld, självmord och andra uppsåtliga handlingar, uppgick till 37 miljarder kr. Av denna summa svarade olyckor inom transportområdet för 32 procent, bostaden 37 procent, arbete 12 procent samt skola, idrott och fritid för sammanlagt 19 procent (Samhällets kostnader för olyckor, FoU rapport, Räddningsverket 1997).

Skador och skaderisker i trafiken och i arbetslivet får stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. Betydande resurser satsas på registrering av olyckor och på utredning och analys, medan skador som uppstår i hem- och fritidsmiljö inte uppmärksammas i samma omfattning. En förklaring till detta kan vara att ansvaret för säkerheten i hemmet och på fritiden är splittrat på många händer och att det, inte minst, vilar på medborgarna själva.

I hem- och fritidsmiljön är det själva miljöns utformning eller produkter som används av konsumenterna som kan medföra risker. Produkter kan antingen direkt orsaka en skada eller vara den utlösande faktorn bakom en olyckshändelse. Det finns inga exakta uppgifter om hur många barn och ungdomar som skadas på lekplatser, vid cykling, i skolan eller i samband med utövandet av olika sporter, men enligt Konsumentverket rör det sig om hundratusentals. Det finns en tendens bland ungdomar att alltmer söka sig till nya och mer riskfyllda sporter och aktiviteter. Bergsklättring, försränning och off-pist skidåkning är några exempel på denna utveckling. Bara inom området utförsäkning på skidor eller bräda räknar man med att mellan 20 000–30 000 personer skadas varje år.

År 1997 dog 60 barn i åldern 0–14 år till följd av olycksfall (Dödsorsaksregistret 1997, EpC). Ett stort antal barn drabbas av olyckor. Enligt Konsumentverkets rapport skadas cirka 200 000 barn eller vart sjunde till åttonde barn under 15 år varje år av ett olycksfall som kräver läkarvård.

Skador som drabbar barn inträffar ofta i eller omkring bostaden. Enligt Konsumentverkets rapport dödades 14 barn under fem års ålder i

boendemiljö och 12 barn i trafiken år 1994. Samma år lades 368 barn in på sjukhus efter trafikolyckor medan 5 553 barn behövde sjukhusvård efter fall eller förgiftningar.

Förhållandevis många skadade barn är jordbrukarbarn, barn i hyreshus med föräldrar som är ensamstående eller barn till arbetslösa och invandrare. Tjänstemannabarn har betydligt lägre dödlighet (Boverkets tidning Bofast, nr 96:10). Barn med utländskt ursprung löper en ökad risk att skadas i bilolyckor och i cykelolyckor under tidiga skolår, i bostaden under spädbarns- och förskoleåren samt i skolan under skolåren (Centrum för barn- och ungdomshälsa, rapport 1998:1).

Konsumentverket hänvisade i sin rapport till att erfarenheterna av skadeförebyggande arbete i Sverige är goda, t.ex. när det gäller antalet döda i trafiken och antalet anmälda arbetsolyckor. Under 1970-talet var Sverige ett föregångsland när det gäller att förebygga barnolycksfall, och särskilt olyckor med dödlig utgång minskade kraftigt. Insatser har t.ex. framgångsrikt minskat drunkningsdöd genom att simkunnigheten förbättrats och genom ökad användning av flytvästar. Vidare har barnsäkerheten i bostäder förbättrats och förgiftningsrisker har minskat tack vare förbättrad produktinformation och säkrare förpackningar.

### **Behovet av data om skador i det skadeförebyggande arbetet**

Sverige anslöt sig 1984 till WHO:s (World Health Organization) mål nr. 11 Hälsa för alla år 2000. Sverige åtog sig därmed att reducera antalet dödsfall till följd av olyckshändelser med 25 procent till år 2000. Senare har Sverige anslutit sig till det utvidgade målet att även i samma utsträckning reducera antalet skador och handikapp till följd av olyckshändelser. WHO:s nya målsättning, som Sverige nu har anslutit sig till är: ”Till år 2020 skall det ha skett en påtaglig och bestående minskning av antalet skador, funktionsnedsättningar och dödsfall till följd av olycksfall och våld i europeiska regionen” (mål 9). Enligt ett av delmålen (9.2) skall dödlighet och funktionsnedsättning till följd av alla typer av olycksfallsskador på arbetsplatser, i hemmen och på fritiden minskas med minst 50 procent. Den största minskningen bör ske i de länder som för närvarande har hög dödlighet till följd av olycksfallsskador.

Skadeförebyggande arbete är framför allt inriktat mot att

- prioritera insatserna mot vissa riskgrupper och riskmiljöer,
- öka medvetenheten hos befolkningen om skaderisker och skademiljöer,
- utvidga det tvärssektoriella arbetet på central, regional och lokal nivå.

Insatserna inom prioriterade områden kan vara riktade mot den enskilda konsumenten (information, upplysning), mot myndigheter (krav på lagstiftning och tillsyn), mot producenter och mot återförsäljare.

Dessa strategier förutsätter bl.a. att det finns relevanta och säkra data om skadors förekomst och orsaker. Skadedata behövs också i det långsiktiga arbetet med forskning och metodutveckling när det gäller konsumentens säkerhet.

Begreppet konsumentens säkerhet har flera dimensioner: säkerhetsforskning, standardisering, marknadskontroll och säkerhetsinformation/kampanjer. En väl fungerande skaderegistrering utgör grunden för ett effektivt arbete i alla dessa avseenden så att de resurser som Konsumentverket avsätter ger maximalt utbyte i form av ökad säkerhet för konsumenterna. Utan skadedata är det t.ex. svårt att i den internationella standardiseringsdebatten hävda svenska säkerhetskrav eller att veta om marknadskontroller prioriteras mot de områden där störst förbättringar kan uppnås i förhållande till insatta resurser.

Att exempelvis en lekplats kan vara en farlig miljö för barnen är väl känt sedan länge, men det är först genom detaljerade analyser av olyckorna som olika preventiva åtgärder kunnat utvecklas. Exempel på olyckor på lekplatser är att barn faller från eller fastnar med kläder i lekredskap, vilket kan orsaka strypning. I europastandardiseringen har man under ett antal år arbetat med att utveckla säkerhetsstandarder för lekplatser, och utan skadestatistik hade det varit svårt att över huvud taget kunna höja säkerhetsnivån. Motsvarande resonemang kan föras för flera andra områden, bl.a. för arbetet med standardisering av leksaker och barnomsorgsprodukter.

Det är producenters och distributörers ansvar att se till att säkerheten hos de produkter som erbjuds på marknaden är tillräckligt hög och att konsumenterna erbjuds information om de risker som är förknippade med användningen av varor och tjänster. Tillverkarens produktutveckling behöver stöd på olika sätt i normer, föreskrifter, standarder eller vägledande information. Fakta om skador till följd av olyckor och deras orsaker och konsekvenser är viktig information för producenterna i utvecklingsarbetet. Det är också en viktig förutsättning för Konsumentverkets producentpåverkande arbete.

För Konsumentverkets del behövs skadedata således som underlag för skadeförebyggande insatser, bl.a. för

- prioriteringar av vilka säkerhetsstandarder som behöver utvecklas,
- argumentation i europastandardiseringen,
- prioritering av marknadskontroller av produkter,
- argumentation vid producentpåverkan,

- prövning av ärenden i Marknadsdomstolen och i den löpande bevakningen av hur olika lagar inom området följs,
- information till konsumenterna om säkrare produkter eller beteden,
- underlag för forskning om konsumentsäkerhet.

Data om olyckornas omfattning och orsaker efterfrågas av samtliga aktörer som arbetar skadeförebyggande. Data behövs inte bara i samband med planering av insatser utan också för löpande uppföljning och effektmätning.

### **Skaderegistrering i Sverige**

Ett effektivt skadeförebyggande arbete förutsätter en systematisk registrering av skador och skademiljöer. Statistik bör finnas både på nationell, regional och lokal nivå.

I Sverige har skaderegistrering vuxit fram från två håll – den nationella och den lokala nivån. Bland de nationella, centrala datakällor, som kan användas för beskrivning av skador, finns Patientregistret och Dödsorsaksregistret. Dessa är nationellt heltäckande register med generell information om skador och förgiftningar. De bygger på data från hälso- och sjukvården och har ett litet bortfall. Patientregistret innehåller i dag endast uppgifter från den slutna vården. Dessa båda register är inte primärt framtagna för att ge underlag för preventiva insatser, men innehåller ändå uppgifter av intresse för förebyggande arbete. De saknar dock information om vilka varor och tjänster som varit inblandade i olyckan, vilket Konsumentverket har behov av, och ger heller inte detaljerad information om olyckshändelsen.

Trafikskadestatistiken respektive Informationssystemet om arbetsskador (ISA) är exempel på datainsamling utanför hälso- och sjukvården, där ansvariga myndigheter själva och i samarbete med Statistiska Centralbyrån försöker tillgodose informationsbehovet inom respektive sektor. Den officiella trafikskadestatistiken bygger på polisens rapporterade trafikskador och arbetsskadestatistiken på arbetsgivarnas rapportering av arbetsskador till försäkringssystemet. Båda registren är uppbyggda med syftet att ge information om orsaker och uppkomstmekanismer vad gäller olycksfall och skador inom respektive sektor. Informationen är fyllig och detaljerad men bortfallet är mycket stort.

De hälso- och sjukvårdsbaserade registren kan användas för att beskriva skadorna – men inte alltid med önskvärd inriktning eller detaljningsnivå – för personer som vårdats på sjukhus. Men det saknas ett nationellt heltäckande skaderegister för öppenvårdsbesök, och bil-



den av hur skador uppkommer och kan förebyggas är i många avseenden ofullständig. Detta gäller inte minst för skador som uppkommer i hem- och fritidsmiljöer. Exempelvis skulle data från den öppna vården ge betydligt bättre information om ungdomars sport- och idrottsskador än vad det nuvarande Patientregistret från den slutna vården ger. Andelen döda och sjukhusvårdade (sluten vård) på grund av skador beräknas utgöra endast cirka en sjättedel av det totala antalet skador som behandlas inom hälso- och sjukvården – oavsett typ av skada. Det är därför otillräckligt att dra slutsatser beträffande hem- och fritidsolycksfall enbart från de nämnda registren.

Förutom de nationella registreringssystemen finns i Sverige ett antal lokala system. Dessa har ofta en direkt koppling till olika lokala förebyggande ambitioner och kan därför ha en annan struktur än de nationella systemen. Att de är upplagda för att tillgodose lokala behov innebär att de oftast inte tillgodoser de relativt detaljerade produktrelaterade data som t.ex. Konsumentverket har behov av. Det kan också vara svårt att avgöra i vilken utsträckning de speglar nationella förhållanden.

Kommunerna har ansvar för många av de miljöer i vilka olyckor inträffar och det har varit naturligt att många kommuner och landsting samverkat om skadeförebyggande insatser. Lokalt förankrat tvärsektorielt arbete för att förebygga olycksfall utvecklades under 1980-talet på olika orter i landet. År 1989 lanserades på svenskt initiativ idén om "En säker och trygg kommun" (Safe community), som nu ingår som en strategi i Folkhälsoinstitutets nationella och WHO:s globala skadeförebyggande program.

### **EHLASS – skadeförebyggande arbete och skaderegistrering i EU**

EHLASS har en lång historia inom EU. Från ett pilotprojekt redan under 1970-talet påbörjades en större satsning i mitten av 1980-talet (86/138/EEG, Rådets beslut den 22 april 1986). Projekttiden har därefter förlängts vid flera tillfällen.

Syftet med systemet var bl.a. att gemenskapen, på grund av rörligheten av produkter på den inre marknaden, ansåg att särskilda åtgärder borde föreskrivas för att göra det möjligt att identifiera produkter som är inblandade i olyckor. En gemenskapsram och finansiellt bistånd från gemenskapen ansågs nödvändigt för att göra det möjligt för alla medlemsstater att samla den information som behövs för att övervaka de produkter som är inblandade i olyckor samt säkerställa en enhetlig metod för insamlingen och en övergripande kvalitet på insamlade data. Insamling av data skall som huvudregel göras på akutavdelningar hos

ett antal sjukhus. Medlemsstaterna skall lämna årliga sammanfattande rapporter till Europeiska kommissionen med utvärderingar och slutsatser av resultaten. Med stöd av dessa kan kommissionen i samförstånd med medlemsstaterna besluta om åtgärder på gemenskapsnivå.

Medlemsstaterna är ansvariga för skaderegistreringens kvalitet och utveckling. Totalt ingår cirka 65 europeiska sjukhus i EHLASS-registreringen. EHLASS överensstämmer till stora delar med många andra system som är uppbyggda för att registrera skador. Till detta kommer dock att EHLASS ger möjligheten att på ett systematiskt sätt registrera produktrelaterad information. Den övriga informationen är också mer detaljerad än den basinformation som normalt erhålls som underlag för skadeförebyggande arbete. I EHLASS finns en särskild produktmodul, som syftar till att öka kunskaperna om produkters och tjänsters inverkan på olycksfall och skador. De data som registreras i detta syfte skall ge information om bl.a. plats och datum för olyckstillfället, aktivitet vid olyckstillfället, typ av olycksfall, typ av produkt inblandad i händelsen, den skadades ålder, kön och typ av skada, behandlingens längd och kort beskrivning av olyckshändelsen.

Uppgifterna kodas enligt ett särskilt klassificeringssystem. En särskild modul finns för att klassificera sport- och idrottsrelaterade skador. Av stor betydelse för användaren är en kort beskrivning av olycksförloppet i klartext.

Kommissionen genomförde 1997 en studie av EHLASS som skaderegistreringsinstrument. I rapporten *Evaluation study of the EHLASS system (PSTYL 1997)* studerades EHLASS med avseende på motiv, möjligheter att utnyttja systemet, huvudsakliga svagheter och systemets framtida potential. I rapporten gavs exempel på att EHLASS haft en signifikant betydelse i flera länder när det gällt att stoppa farliga varor och utforma olika preventionsprogram. Systemet är dock inte statistiskt och nationellt representativt och är därför inte pålitligt som kvalitativt styrsystem. Å andra sidan framhölls i rapporten att systemet har en mycket stor framtida potential. Genom att förbättra datakvaliteten kan systemet på sikt bli en outhärlig källa för framtida lagstiftning, utvärdering av gällande lagstiftning, förbättring av europeiska standarder etc. Slutsatsen var att de investeringar som görs i systemet på unionsbasis måste betraktas som mycket ringa i förhållande till den enorma skadepreventionspotential som finns vid en bättre utformning och användning av systemet. Rapporten utmynnade i en rad olika förslag på förändringar, som till viss del senare har genomförts.

EHLASS är numera integrerat i ett åtgärdsprogram för förebyggande av personskador i gemenskapen (Europaparlamentets och rådets beslut nr 372/99/EG av den 8 februari 1999) för perioden 1999 till 2003. Beteckningen EHLASS har därigenom formellt upphört. Kom-

missionen svarade tidigare för 80 procent av de direkta registreringskostnaderna vid det antal sjukhus som respektive land har rätt att få ersättning för, dock begränsat av ett högsta belopp per deltagande sjukhus. Från och med 1999 har ersättningsnivån för den nationella registreringen reducerats i förhållande till tidigare nivå. Efter år 2003 kommer finansieringsbidragen från EU att upphöra.

Handlingsprogrammet omfattar ett vidare område än vad EHLASS tidigare gjorde. Målet för programmet är att bidra till att sådan verksamhet på folkhälsans område som syftar till att minska antalet personskador, särskilt sådana som orsakas av olyckor i hemmet och på fritiden, skall främjas genom

- a) epidemiologisk övervakning av personskador med hjälp av ett gemenskapssystem för insamling av uppgifter och utbyte av information om personskador, grundat på en förstärkning och förbättring av vad som uppnåtts med hjälp av det tidigare EHLASS-systemet,
- b) utbyte av information rörande användningen av dessa uppgifter för att bidra till att fastställa prioriteringar och till att utforma bättre strategier för förebyggande verksamhet.

För att stärka användarna av skadedata har på Konsumentverkets initiativ ett europeiskt nätverk bildats – EHLASS NET. Utöver rollen att vara pådrivande gentemot kommissionen vad gäller möjligheten att kunna utnyttja kvalitativa skadedata är nätverkets främsta syfte att se till att gemensamma europeiska säkerhetsprojekt initieras och utvecklas på basis av gemensamma data. På detta sätt kan samarbetet mellan medlemsländerna och kommissionen stärkas och kommissionen kan dessutom tillföras nödvändig kompetens på området. EHLASS NET har nyligen ombildats och skall bland annat samordna insamlingen av information och uppgifter om hem- och fritidsolyckor inom skadepreventionsprogrammet.

### **EHLASS-registrering i Sverige**

Årliga rapporter har lämnats till kommissionen om den svenska skaderegistreringen. Skadedata har levererats i form av standardiserade statistikrapporter och under de senaste åren har databaser med primäruppgifter ställts till kommissionens förfogande för att integreras i olika delar av EU:s s.k. telematiknätverk. Arbetet med rapporteringen sker i samarbete mellan EpC (Epidemiologiskt Centrum) vid Socialstyrelsen och Konsumentverket. Myndigheterna har ett gemensamt ansvar för systemet.

Det är huvudsakligen EpC som svarar för arbetet med det nationella EHLASS-registret. Rapporteringen från sjukvårdsenheterna sker till en central databas hos EpC. I det övergripande målet för EpC:s verksamhet ingår att följa, analysera och rapportera om utbredning och utveckling av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala situation, vårdutnyttjande, riskfaktorer m.m. Väl fungerande epidemiologiska (sjukdomars utbredning och orsaker i befolkningen) register är i detta sammanhang en förutsättning. Socialstyrelsen har såsom central förvaltningsmyndighet inom hälso- och sjukvården rätt att föra personnummerbaserade s.k. hälsodatabaser. Patientregistret regleras av hälsodatalagen (1998:543). För närvarande omfattar den författning som reglerar Patientregistret inte alla läkarbesök i öppenvård. En ny författning under år 2000 förväntas komma att omfatta data från den öppna vården vid sjukhus.

I det svenska EHLASS-systemet registreras sedan 1995 skadefall från ett mindre antal sjukhus och andra enheter som är samlokaliserade eller på andra sätt knutna till sjukhus. Sedan 1998 är dessa Umeå universitetssjukhus, Hudiksvalls sjukhus och jourcentralen i Ljusdal samt Skaraborgs sjukhus (som är en sammanslagning av sjukhusen i Skövde, Lidköping, Falköping och Mariestad – i de två senare sker registrering vid jourcentraler). Dessutom registreras samtliga skadefall som behandlats på vårdcentraler och inom tandvården i två sjukvårdsområden i Västra Götalandsregionen. Data från de sistnämnda områdena inkluderas inte i den nationella EHLASS-databasen, men kan på olika sätt användas för att belysa skademönster i vården. Befolkningen som hör till de registrerande enheterna uppgår till cirka 5,3 procent av den svenska befolkningen. Köns- och åldersfördelningen motsvarar köns- och åldersfördelningen i landet i övrigt. Dock är storstads- och förortsbefolkning underrepresenterad i underlaget, liksom i viss mån befolkning i mindre industrikommuner. Från och med år 2000 ingår Hudiksvalls sjukhus och jourcentralen i Ljusdal i Hälsinglands sjukhus, som också omfattar sjukhusen i Bollnäs och Söderhamn. Skaderegistrering pågår vid samtliga dessa enheter.

Systemet är inte fullt utbyggt och färdigutvecklat och ger därför ännu inte statistiskt representativa skadedata, vilket begränsar möjligheterna att göra tillförlitliga skattningar av antalet skador av olika slag i landet som helhet. Däremot går det att använda materialet för olika specialstudier och vissa allmänna analyser. Varje olycka och skada har sin unika historia och genom analys av skadeförlopp och skademekanismer och eventuellt medverkande produkter ges ett underlag för skadeförebyggande åtgärder.

Under det första året, 1995, redovisades sammanlagt cirka 17 000 hem- och fritidsolycksfall från de deltagande sjukhusen. År 1998 rap-

porterades cirka 28 000 olycksfall och 1999 års rapportering kommer att innehålla minst 30 000 skadefall.

De första åren med EHLASS i Sverige kan betraktas som ett uppbyggnadsarbete med begränsade resurser. Utöver de medel som kommissionen bidragit med har Socialstyrelsen/EpC bl.a. använt tillfälliga medel som är avsedda för utveckling av öppenvårdsregistrering till att hålla kontakt med deltagande sjukhus, utveckla registrerings- och kodningsförfaranden och förbättra systemets kvantitet och kvalitet. Konsumentverket har omfördelat smärre resurser för utvecklingsarbete och för den årliga rapporteringen till kommissionen i samarbete med EpC. Verket har också genomfört vissa analyser av skadedata, bl.a. beträffande skador i samband med ”gör det själv-arbete” och hushållsarbete.

Regeringen anförde i en skrivelse till riksdagen, Konsumentpolitiken i EU mål och inriktning för det svenska arbetet (skriv. 1995/96:181), att Sverige skulle verka för att det skadeförebyggande arbetet förstärks, bl.a. genom att systemet för rapportering av skador som sker i hemmet och på fritiden blir permanent. Regeringen ansåg att utvecklade och användarvänliga system för rapportering av olycksfall och skador utgör grunden för ett framgångsrikt skadeförebyggande arbete. Skaderapportering är ett viktigt instrument vid prioritering av olika insatser i produktsäkerhetsarbetet. Härigenom kan t.ex. visas på områden där produktsäkerhetsforskning kan vara angelägen eller där bättre marknadskontroll erfordras. Skaderapportering ger vidare möjlighet att genomföra effektmätningar av skadeförebyggande åtgärder. Regeringen skrev vidare att det faktum att skaderapporteringssystem enligt samma principer tillämpas i flera länder gör jämförelser av skademönster i de olika länderna möjliga, vilket också främjar en gemensam riskvärdering och vidtagandet av relevanta åtgärder inom EU. Regeringen ansåg att EHLASS-systemet har stort värde för arbetet med att få säkrare produkter och att det var angeläget att systemet fick permanent status. Det borde också övervägas om EHLASS-systemet kan utvecklas så att det täcker fler skadetyper och på så sätt får ett bredare praktiskt tillämpningsområde. Så har också skett, då de deltagande EHLASS-enheterna numera också registrerar och rapporterar data om skador som inträffat i trafiken och i arbetslivet samt i samband med våldshandlingar. Dessa har dock hittills utnyttjats i långt mindre grad än motsvarande data om hem- och fritidsolycksfall.

I regeringens lägesrapport om Konsumentpolitiken i EU från mars 1999 anges att det svenska EHLASS-systemet fungerar men än så länge har otillräcklig täckning. Regeringen avsåg agera för att den gemensamma EU-statistiken skall bli ett bättre underlag för olika skadeförebyggande åtgärder.

### **Erfarenheter av EHLASS**

Erfarenheterna av det svenska nationella registret hittills är enligt Konsumentverket goda. EHLASS är dock ett långsiktigt projekt som bara kan utvecklas i takt med de förutsättningar som ges. Även om svensk skaderegistrering i sig har en lång tradition och har genomförts på många håll i landet, tar det tid att bygga upp ett nationellt representativt system med data om hem- och fritidsolyckor.

På europeisk nivå erbjuder EHLASS många fördelar för ett litet land som Sverige, enligt Konsumentverket. Genom att den europeiska registreringen ger stora volymer av skadedata och därmed en tydligare bild av skademönstret med olika typer av produkter är det möjligt att identifiera även mycket lågfrekventa produktrelaterade olyckor. Det stora antalet länder med likartad skaderegistrering skapar dessutom förutsättningar för att utveckla kvalificerad expertis inom området och ökar därmed de mindre ländernas möjligheter att tillgodogöra sig relevant och aktuellt kunnande.

De problem som finns i Sverige med att säkerställa ett nationellt representativt system med hög kvalitet finns även för kommissionen på europeisk nivå.

### **Konsumentverkets förslag till nationellt, representativt skaderapporteringsystem**

På regeringens uppdrag lämnade Konsumentverket i mars 1998 ett förslag till ett framtida svenskt skaderapporteringsystem (Förslag till representativ, nationell skaderegistrering enligt EHLASS, rapport 1998:12 samt EHLASS – skaderegistrering i Sverige för ökad konsumentssäkerhet, rapport 1998:15).

Enligt Konsumentverket bör ett sådant system uppfylla kriterierna nationell representativitet, hög kvalitet och finansiell och resursmässig uthållighet.

Det svenska skaderapporteringsystemet, byggt på EHLASS, kan enligt förslaget utvecklas så att det på relativt kort sikt någorlunda väl skulle kunna tillfredsställa kraven på nationell representativitet. Kretsen av rapporterande sjukhus borde då successivt utvidgas. Åtta, alternativt tio sjukhus, angavs som ett önskvärt antal.

Befolkningsunderlaget bör återspegla landet som helhet, både med avseende på kön och åldersstruktur. För att värdera socioekonomiska faktorer och näringslivsstruktur är det av betydelse att de ingående kommunerna avspeglar riksgenomsnittet med avseende på en sådan kommungruppsindelning. Kretsen av sjukhus, eller andra vårdenheter,

måste således tillfredsställa bl.a. krav på geografisk spridning, fördelning mellan landsbygd, storstäder, förorter till storstäder m.m. och befolkningsunderlag, dvs. så att den sammanlagda profilen representerar ett rimligt riksgenomsnitt och att uppgifterna därmed kan räknas upp till nationell nivå. Trots ett väl avvägt urval kan vissa skadetyper ändå komma att hamna utanför systemet, t.ex. dykolyckor eller svåra brännskador som tas om hand inom högt specialiserade vårdformer på ett fåtal orter i landet. Sådana speciella olyckstyper kan dock vägas in i materialet i efterhand genom särskilda studier vid förekommande specialistsjukhus.

Registreringen måste vara tillförlitlig och data måste vara lätt tillgängliga för olika skadeförebyggande aktörer, såsom näringslivet, organisationer och myndigheter.

Ett skaderegister bör enligt Konsumentverket också kompletteras med någon form av hushållsenkäter. Det skulle kunna innebära att ett större antal hushåll svarar på frågor om vilka olyckor de råkat ut för under det senaste året. Ett sådant material ger också möjlighet att t.ex. kompensera för regionala olikheter som sjukhusregistreringen ger. Hushållsenkäter kan även ge en bild av olyckstillbud som drabbat de utfrågade, dvs. händelser som inte lett till skador eller till mindre skador som inte krävt läkarbesök. Sådana kompletterande enkäter används f.n. i Holland, Frankrike och Storbritannien.

Enligt Konsumentverket borde skaderegistret kompletteras med ett system för beräkning av de direkta och indirekta kostnader som är en följd av olycksfallet och skadan. Därigenom skulle det vara möjligt att fastställa de samhällsekonomiska konsekvenserna av hem- och fritidsskador, även på detaljerad nivå. Med ett sådant underlag skulle framtida praktiska och politiska prioriteringar av skadeförebyggande verksamhet förenklas.

Ett framtida nationellt skaderapporteringsystem kan också ge nya möjligheter till forskning inom konsument säkerhetsområdet. Skillnaden i forskningsinsatser mellan olika skadeområden såsom trafik, arbetarskydd, hem och fritid kan då uppmärksammas och korrigeras.

### **Skaderapportering i Norden och i Storbritannien**

Skaderapporteringsystemet i *Danmark* ingår i EHLASS. Registrering utförs på fem sjukhus, under överinseende av Statens institut for Folkesundhed, med Forbrugerstyrelsen som beställare. Danska staten och EU bekostar en särskilt anställd person vid varje sjukhus för registrering. Under 1996 registrerades drygt 70 000 olyckor. Systemets upptagningsområde omfattar 14 procent av befolkningen. Det ingår i "fem-

by-projektet”, som även registrerar trafik- och arbetsolyckor. Systemet är väl integrerat med övrigt produktsäkerhetsarbete och information skickas till ett 20-tal användare.

I *Norge* har Statens Institutt for Folkhelse ett skaderegister som registrerar samtliga skadetyper som behandlas på fyra sjukhus och tre vårdcentraler i fyra städer. Dessa har ett samlat befolkningsunderlag motsvarande 7,3 procent av landet. Registreringen blev permanent 1990. Systemet är utformat för att tillgodose många olika användares databehov i säkerhetsarbetet.

Registreringssystemet för hem- och fritidsolyckor i *Finland* inleddes 1992. I samband med EU-anslutningen överfördes registreringen till EHLASS-format. Ansvaret för att bygga upp EHLASS-registret låg på Konsumentverket och data samlades in från fyra sjukhus. Systemet användes främst i verkets eget produktsäkerhetsarbete. Registrering i denna form lades dock ner i samband med att EHLASS integrerades i EU:s personskadeprogram. En generell och mycket grund skaderegistrering sker nu via den öppna vården.

I *Storbritannien* ligger ansvaret för EHLASS på Department of Trade and Industry, inom avdelningen för konsumentssäkerhet (Consumer Safety Unit). Redan 1976 började man bygga upp ett register för hemolyckor efter amerikansk förebild. Hemolyckorna kompletterades senare med fritidsolyckor. I dag omfattar registreringen av hem- och fritidsolyckor hela Storbritannien med arton sjukhus. Sjukhusen är utvalda så att de tillsammans ger en nationellt representativ bild av olycksfallen. Trots att det formellt bara är elva sjukhus som rapporterar till EHLASS samlas data in på samma sätt från de arton sjukhusen, eftersom bedömningen i Storbritannien är att det inte går att få tillförlitliga data med så få sjukhus som elva. Informationen om olycksfalls-skadorna samlas in av särskilda ”intervjuare” som är anställda av sjukhusen och avlönas med medel från Consumer Safety Unit. Totalt finns det 120 ”intervjuare” vid de arton sjukhusen.

## 9.5 Överväganden och förslag angående skaderapportering

### 9.5.1 Skaderegister över hem- och fritidsolyckor

**Kommitténs bedömning:** En förutsättning för att kunna bedriva ett systematiskt och långsiktigt arbete för ökad konsumentssäkerhet är att det finns ett nationellt skaderegister över hem- och fritidsolyckor.



Skadeförebyggande arbete är beroende av kunskaper om vilka olyckor som inträffar, vilka personer som drabbas, vilka produkter eller tjänster som orsakat eller bidragit till olyckan och vilka omständigheterna i övrigt var omkring olyckstillfället. Det är inte möjligt att på ett systematiskt och långsiktigt sätt bedriva ett arbete som syftar till att öka konsumenternas säkerhet utan tillgång till kontinuerliga och tillförlitliga uppgifter om olyckor och skador.

Enligt tillgänglig olycksfallsstatistik inträffade cirka 2 500 dödsfall år 1996 till följd av olyckshändelser. 120 000 människor vårdades på sjukhus och 900 000 behandlades av läkare efter olycksfall. Det uppskattas att närmare 75 procent av alla skador till följd av olycksfall inträffar i hemmet, skolan eller på fritiden. Betydligt fler människor dör och skadas till följd av sådana olyckor än av trafik- och arbetsolyckor. Skadorna orsakar stort mänskligt lidande och höga samhällskostnader. Den största delen av de uppskattade samhällskostnaderna för olycksfallsskador härrör från olyckor som inträffar i hemmet, skolan eller på fritiden. I många av dessa har produkter orsakat skadan eller bidragit till den.

Ett nationellt register över hem- och fritidsolyckor är enligt vår mening nödvändigt som underlag för det skadeförebyggande arbetet inom detta område. Data om olyckor och vilka produkter och tjänster som är inblandade i olyckorna är också nödvändiga för att Konsumentverket skall kunna prioritera insatserna inom produktsäkerhetsforskningen, marknadskontrollen och standardiseringen. Detsamma gäller förhandlingsarbete, rättsliga insatser och information till konsumenterna inom konsumentens säkerhetsområdet.

Ett väl fungerande skaderegister behövs för att ge kunskaper även till andra myndigheter som arbetar med säkerhets- och hälsofrågor samt till organisationer och företag. Uppgifterna från skaderegistret kan utnyttjas för insatser som syftar till att minska antalet olyckor och för att bedöma effekterna av dessa insatser. Dessutom krävs ett skaderapporteringsystem för att Sverige skall kunna uppfylla sina skyldigheter som medlemsland i EU och bidra till gemenskapens system för insamling av uppgifter och utbyte av information om personskador, f.n. inom ramen för ett åtgärdsprogram för att förebygga personskador under åren 1999 – 2003.

Ett register över hem- och fritidsolyckor måste ha hög kvalitet och vara väl anpassat till användarnas krav. Det behöver inte omfatta samtliga olyckor inom hem- och fritidssektorn, men måste vara representativt för Sverige som helhet. För att kunna tjäna som underlag för ett långsiktigt skadeförebyggande arbete och göra det möjligt att göra jämförelser över tiden måste registret vara organiserat och finansierat på ett sätt som säkerställer kontinuitet.

### 9.5.2 Ett utbyggt nationellt EHLASS-register

**Kommitténs förslag:** En långsiktig finansiering bör säkerställas för ett skaderegister över hem- och fritidsolyckor med grund i det nuvarande nationella EHLASS-registret. Detta bör snarast byggas ut och utvecklas för att uppfylla kraven på nationell representativitet och hög kvalitet. Registret bör få ett nytt namn, t.ex. Informationssystemet om hem- och fritidsolyckor – IHF.

Sedan 1995 har Socialstyrelsen/EpC och Konsumentverket byggt upp ett särskilt skaderegister över hem- och fritidsolyckor, baserat på data om olyckor som samlas in och registreras på akutmottagningar vid ett antal sjukvårdsenheter i landet. Uppgifterna vidarebefordras till EpC, som samlar uppgifterna i en central databas. EpC svarar också för bearbetning, analys och spridning av uppgifterna. Enligt EpC beställer andra myndigheter, organisationer, företag och massmedia i ökande omfattning utdrag ur databasen.

Både EpC och Konsumentverket anser att det nuvarande registret och registreringsmodellen utgör en god grund för ett nationellt skaderapporteringsystem inom hem- och fritidsområdet. Registret omfattar relativt detaljerade data från hälso- och sjukvården om bl.a. olyckan och skadan och vad som orsakat eller varit upprinnelsen till olyckan, kombinerat bl.a. med information om de produkter eller tjänster som varit involverade samt en kort beskrivande text om olyckshändelsen. Registret är utformat på ett sätt som, fullt utbyggt, i stort skulle tillgodose de behov som Konsumentverket har på konsumentssäkerhetsområdet.

De skaderegister som finns inom hälso- och sjukvården, Dödsorsaksregistret och Patientregistret, är i huvudsak heltäckande. Data till dessa register rapporteras till central nivå inom ramen för de åtaganden som följer med de statliga bidragen till hälso- och sjukvården. De tillgodoser dock inte de behov som Konsumentverket och andra aktörer har av mer detaljerad information om olyckor inom hem- och fritidsområdet. Dels omfattar registren inte uppgifter om de skador som behandlas inom den öppna vården, vilket medför att vissa olyckstyper helt eller delvis saknas. Dels saknas den information som är nödvändig för att tillgodose behoven inom konsumentssäkerhetssektorn, i detta fall främst den produktrelaterade informationen.

Ett särskilt skaderegister över hem- och fritidsolyckor är därför nödvändigt. Vi bedömer att den modell som sedan 1995 utgör grunden för det nationella EHLASS-registret omfattar de statistiska grunddata

som behövs för arbetet med konsumentssäkerhetsfrågor. En långsiktig finansiering av registret bör säkerställas.

Systemet behöver utvecklas och byggas ut för att fullt ut tillgodose kraven på nationell representativitet och hög kvalitet. Vi föreslår att skaderegistret snarast kompletteras med rapportering från ytterligare några sjukhus. Dessa bör representera de befolkningsområden som för närvarande är otillräckligt representerade, främst storstäder, förorter till storstäder och industrikommuner. Urvalet bör ske på ett sådant sätt att de tillkommande enheterna tillsammans med de befintliga sjukhusen och vårdenheterna skapar ett representativt urval för Sverige som helhet. Sammansättningen är viktig eftersom skademönstret och därmed patientsammansättningen kan skilja sig åt mellan norr och söder, mellan stad och landsbygd samt i fråga om olika sjukhustyper. Fler sjukvårdsenheter, och därmed ett större befolkningsunderlag, ökar möjligheterna att göra säkrare uppräkningsstudier av olyckorna till nationella tal.

Vissa uppskattningar har gjorts av kostnaderna för olycksskador i Sverige. Det saknas dock närmare uppgifter om hur stora kostnaderna för skador till följd av hem- och fritidsolyckor är. Kunskaper om samhällskostnaderna är angelägna för att kunna göra prioriteringar inom det skadeförebyggande arbetet, inte bara inom hem- och fritidsområdet utan också mellan olika sektorer. Ett välutvecklat skaderegister på området bör därför vara utformat så att det är möjligt att göra samhälls-ekonomiska beräkningar med utgångspunkt från de data som systemet innehåller.

Beteckningen EHLASS har hittills använts för såväl EU:s gemenskapssystem som för det svenska registret. Namnet EHLASS har dock upphört på den europeiska nivån. Vi föreslår att det nationella registret får ett eget namn, t.ex. Informationssystemet om hem- och fritidsolyckor – IHF.

Konsumentverket har hittills i relativt begränsad omfattning gjort generella analyser av materialet i det nuvarande skaderegistret. Verket har t.ex. presenterat rapporter om skador vid hushållsarbete och "gör det själv-arbete". Det är nödvändigt att Konsumentverket har tillräckliga resurser för att t.ex. bearbeta och analysera informationen i skaderegistret och för att genomföra fördjupningsstudier av materialet i syfte att använda detta som underlag för ett målinriktat och aktivt skadeförebyggande arbete.

### 9.5.3 Samordning med andra register

**Kommitténs förslag:** Vi föreslår att Socialstyrelsen/EpC ges i uppdrag att ta fram ett förslag till ett nationellt heltäckande skaderegister med data från hälso- och sjukvården och samordna detta med de behov av särskild information som finns angående t.ex. hem- och fritidsskador, trafikskador och arbetsskador.

Från flera håll har framförts förslag om inrättande av skaderegister. Det finns enligt vår mening anledning att på sikt överväga att samordna insamlingen av data till registret över hem- och fritidsolyckor med andra områden.

Som tidigare redovisats finns det flera omfattande register inom hälso- och sjukvården där dödsorsaker, skador och förgiftningar inom den slutna vården m.m. registreras.

De register som byggts upp för trafik- och arbetsskador är exempel på insamling av uppgifter om olycksfall via andra kanaler än sjukvården. Den officiella trafikskadestatistiken bygger på rapportering från polisen, medan arbetsskadorna bygger på rapportering från arbetsgivarna till försäkringssystemet. Båda systemen har dock problem med att statistiken inte är heltäckande. Särskilt inom trafiksektorn har därför projekt inletts för att samla in data om trafikolyckor från hälso- och sjukvården som komplement till polisrapporteringen.

Nationella folkhälsokommittén har i sitt delbetänkande Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål (SOU 1999:137) föreslagit att ett nationellt heltäckande skaderegister skall byggas upp. Enligt kommittén är bättre kunskap om skador, orsakerna till dess uppkomst, omfattning, utbredning samt utveckling över tiden en förutsättning för skadeförebyggande arbete. Den befintliga officiella skaderegistreringen har enligt kommittén avsevärda brister, t.ex. kan den inte beskriva skador med den detaljeringsgrad som är nödvändig för att preventiva åtgärder skall kunna vidtas i önskvärd utsträckning. Skaderegistreringen i slutenvården ger inte tillräckligt underlag och inom öppenvården registreras skador endast sporadiskt. Enligt kommittén bör ett nationellt heltäckande skaderegister, med bl.a. uppgifter från den öppna hälso- och sjukvården, vara hörnstenen i ett säkerhetsfrämjande och skadeförebyggande arbete. Registret föreslås omfatta alla skador som blir kända i samband med sjukhusvård, öppenvård, primärvård, tandvård samt verksamhet i förskola och skola. Det skall kunna ge svar på frågor som när, var, hur och varför skador inträffar och byggas upp utifrån preventionsinriktade klassifikationer. Syftet är enligt kommittén att ge samtliga kommuner och övriga

intressenter i samhället likvärdiga möjligheter att genomföra ett effektivt skadeförebyggande arbete. Det framgår inte av betänkandet vem eller vilka som skall ansvara för registret.

Socialstyrelsen föreslog redan 1995 att ett nationellt skaderegister borde skapas. Den modell som föreslogs skulle bygga på att de data som finns i Dödsorsaksregistret och i Patientregistret läggs samman i ett särskilt skaderegister. Den detaljerade information som krävs för bl.a. Konsumentverkets förebyggande produkt- och konsumentssäkerhetsarbete, och som nu ingår i det nationella EHLASS-registret, skulle dock inte ingå i det register som Socialstyrelsen föreslagit. Det finns inte heller skäl att tro att Folkhälsokommitténs föreslagna register skulle tillgodose de specifika behov som finns inom denna sektor. Motsvarande torde gälla även för andra specifika områden såsom trafikolyckor och skador inom arbetslivet.

Gemensamt för de befintliga och framtida skaderegistren av mer allmän natur inom hälso- och sjukvården, registret över hem- och fritidsskador samt eventuellt även registren över trafik- och arbetsskador, är behovet av tillförlitliga data från sjukhus eller andra vårdenheter. Det kan inte förväntas att sjukvården skall svara för rapportering och administration av omfattande separata skaderegister för olika ändamål. För att spara resurser framför allt inom sjukvården finns det därför all anledning att på sikt samordna skaderegistreringen så långt det är möjligt.

Enligt Socialstyrelsen/EpC kommer sjukvårdens Patientregister att inom några år kompletteras med uppgifter om skador som behandlas i den öppna vården vid sjukhusen. En sammanslagning av data om skador från Dödsorsaksregistret och Patientregistret till ett särskilt skaderegister skulle därmed kunna utgöra ett nationellt heltäckande register över alla dödliga skador och skador som behandlats i den slutna och öppna vården vid landets sjukhus. Ett sådant register bör motsvara de grundläggande krav på skaderegistrering som finns inom olika sektorer. Utöver sådana basuppgifter finns behov av särskilda data för att tillgodose de behov som gäller inom en viss sektor, t.ex. hem- och fritidsskador, trafikskador eller arbetsskador. Registrering av den specifika informationen, i vart fall när det gäller hem- och fritidsolyckor, skulle kunna begränsas till ett urval av sjukvårdsenheter, tillräckligt många för att nationellt representativa data om dessa skadetyper skall erhållas.

Data till Dödsorsaksregistret och Patientregistret registreras och rapporteras till nationell nivå inom ramen för de åtaganden som följer med de statliga bidragen till hälso- och sjukvården. Registrering och rapportering av de särskilda data som skall tillgodose de sektorsspecifika behoven omfattas dock inte av det generella åtagandet. Extra

resurser behöver därför tillföras för att täcka marginalkostnaderna för dessa uppgifter.

Sjukvårdshuvudmännens patientuppgifter är sekretesskyddade. En uppgiftsskyldighet i lagen om hälsodataregister gör det dock möjligt att lämna sådana uppgifter om t.ex. skador och förgiftningar till hälsodataregistren vid bl.a. Socialstyrelsen.

Vi föreslår att Socialstyrelsen/EpC ges i uppdrag att ta fram ett nationellt heltäckande skaderegister med data från hälso- och sjukvården och samordna detta med de behov av särskild information som finns angående t.ex. hem- och fritidsskador, trafikskador och arbets-skador. Det innebär att det nationella skaderegistret bildar en ram för ett svenskt informationssystem om skador, till vilket kan kopplas bl.a. det ovan föreslagna skaderegistret över hem- och fritidsolyckor. För arbets- och trafikskadorna kan registret utgöra ett komplement till de befintliga skaderapporteringssystemen inom dessa områden. Arbetet med att ta fram ett sådant samordnat system bör ske i samråd med Konsumentverket och övriga berörda myndigheter.

Det nationellt heltäckande skaderegister som Folkhälsokommittén föreslagit i sitt delbetänkande har endast beskrivits i mycket generella ordalag. Såvitt avser data från slutet och öppen vård vid sjukhus torde det dock överensstämma med det skaderegister som vi ovan föreslår att Socialstyrelsen/EpC bör utarbeta. Det finns således anledning att ta ställning till båda förslagen i ett sammanhang. Såväl finansieringsskäl som effektivitetsskäl talar starkt för en samordning.

#### 9.5.4 Finansiering

**Kommitténs förslag:** Det finns ett gemensamt intresse från flera statliga myndigheter och från kommuner och landsting av ett skaderapporteringssystem som ger tillförlitliga och aktuella data. Det är därför rimligt med ett gemensamt finansiellt ansvar för ett sådant system. Vi föreslår att medel avsätts från berörda områden och specialdestineras för datainsamling inom sjukvården via Socialstyrelsen/EpC. Därutöver behövs ökade resurser till Konsumentverket för analys och studier av informationen från skaderegistret över hem- och fritidsolyckor.

Avsikten med det finansiella biståndet från EU till medlemsländerna för att samla in data om olyckor i hemmet och på fritiden har främst varit att utgöra ett stöd i uppbyggnaden av nationella skaderapporteringssystem. En gemensam ram och ett finansiellt bidrag har ansetts

nödvändigt för att undvika en alltför stor snedvridning, eftersom vissa medlemsländer inte kunde förutsättas ha de nödvändiga resurserna för att själva skaffa sådana data som behövs för att åstadkomma ett effektivt konsumentskydd. Det står klart att det ekonomiska bidraget kommer att upphöra efter år 2003. Sverige förutsätts därmed, i likhet med övriga medlemsländer, ha byggt upp ett registreringssystem som gör det möjligt att kontinuerligt rapportera nationellt representativa skadedata till EU. Det är därför nödvändigt att det svenska skaderegistret på hem- och fritidsområdet ges en långsiktigt stabil nationell finansiering.

Som tidigare redovisats orsakar olyckor och skador inom hem- och fritidssektorn stort mänskligt lidande och höga samhällsekonomiska kostnader. Skador till följd av olyckor är både ett folkhälso- och konsument säkerhetsproblem och ett samhällsekonomiskt problem. Effektiva skadeförebyggande åtgärder, grundade på kunskaper om skadornas förekomst och orsaker bör leda till samhällsekonomiska vinster. Det är mot den bakgrunden angeläget att staten avsätter tillräckliga resurser för ett väl fungerande register över skador inom hem- och fritidsområdet, som kan utgöra ett viktigt underlag för det skadeförebyggande arbetet på området. Det finns enligt vår uppfattning inga förutsättningar för en privat, långsiktig hel- eller delfinansiering av ett sådant register. Med hänsyn till att skador är ett stort samhällsproblem är det också, enligt vår mening, lämpligt att det är staten som har det huvudsakliga finansiella ansvaret.

Vi har ovan föreslagit att det nuvarande EHLASS-registret snarast byggs ut så att det blir ett nationellt representativt register som kan användas för skadeförebyggande insatser inom hem- och fritidsområdet och att detta på några års sikt bör samordnas med ett nationellt heltäckande skaderegister som vi föreslår att Socialstyrelsen/EpC ges i uppdrag att ta fram.

Arbetet med skaderegistret över hem- och fritidsolyckor berör flera aktörer. Det omfattar dels datainsamling och rapportering hos de medverkande sjukvårdsenheterna, dels EpC:s arbete med registerhållning, bearbetning och analys och dels Konsumentverkets arbete med analyser och studier av informationen från skaderegistret som en grund för insatser inom konsument säkerhetsarbetet. Det omfattar också Konsumentverkets och EpC:s utvecklingsarbete och arbete med att sammanställa en årlig rapportering till EU.

Den nödvändiga utbyggnaden av registret över hem- och fritidsolyckor kan beräknas medföra att de finansieringskällor som f.n. används för inköp av data samt för Socialstyrelsens/EpC:s arbete blir otillräckliga från år 2001 och framåt. För närvarande finansieras datainsamlingen av bidragen från EU, av de statliga bidragen till sjukvården och, i viss mån, av de deltagande landstingen och sjukhusen. Verk-

samheten hos EpC finansieras bl.a. av tillfälliga medel för utveckling av öppenvårdsregistrering. Dessutom saknar Konsumentverket tillräckliga resurser för analyser och studier av materialet i registret. Dessa kostnader måste således täckas av ett resurstillskott.

I och med att skador är ett stort samhällsproblem finns det många statliga aktörer som behöver bra skadedata som grund för sitt agerande – inte bara Konsumentverket och Socialstyrelsen/EpC utan också Folkhälsoinstitutet, Boverket, Räddningsverket, Skolverket, Barnombudsmannen, Sprängämnesinspektionen, Elsäkerhetsverket, Vägverket, Arbetsarkyddsstyrelsen, Ungdomsstyrelsen m.fl.

Vidare finns det ett starkt intresse hos kommuner och landsting av skadedata. Ansvar för skola, förskola, äldreomsorg, gatu- och parkförvaltning m.m. medför ett behov av information om olyckor eller skador, direkt eller via statliga myndigheters agerande.

Behovet av bra och tillförlitliga data är ett gemensamt intresse och det är därför rimligt att tänka sig ett gemensamt finansiellt ansvar för i första hand datainsamlingen inom sjukvården. På sikt, om ett nationellt allmänt skaderegister byggs upp och samordnas med de särskilda behov som finns av skadedata inom olika sektorer, blir detta en fråga om att finansiera en mer renodlad marginalkostnad i och med att sjukvårdshuvudmännen får en generell skyldighet (med hälsodatalagens förordningar som grund) att rapportera data från den öppna specialistvården till Socialstyrelsen. Med hänsyn till det gemensamma intresset av tillförlitliga och aktuella skadedata föreslår vi att skaderegistret finansieras genom att resurser avsätts från olika politikområden, inklusive det statliga utgiftsområdet för hälso- och sjukvård, och specialdestineras för insamling via Socialstyrelsen/EpC av de särskilda data från hälso- och sjukvården som behövs för att tillgodose de olika sektorernas behov. Denna finansieringsform bör gälla redan i det korta perspektivet, dvs. från år 2001, för att täcka kostnaderna för insamling av data samt för registerhållning m.m. för skaderegistret över hem- och fritidsolyckor. Vi redovisar våra förslag om finansiering närmare i avsnitt 16.

## 9.6 Marknadskontroll

### 9.6.1 Bakgrund

Tillsyn och marknadsbevakning på produktsäkerhetsområdet brukar betecknas marknadskontroll. Med detta avses kontroll över att de produkter som finns på marknaden uppfyller de lagkrav som ställs, att de är märkta och provade på det sätt som föreskrivs och att tillverka-



ren/importören upprättat viss dokumentation om produkten som skall finnas tillgänglig för de marknadskontrollerande myndigheterna. Produktsäkerhet är ett s.k. harmoniserat område inom EU. De gemensamma EU-reglerna har två syften, dels att produkterna skall upprätthålla en viss säkerhetsnivå, dels att den fria varucirkulationen skall tryggas. Marknadskontroll anses av EU vara en myndighetsuppgift och ett åtagande som åvilar medlemsstaterna. Marknadskontrollen omfattar två steg:

- marknadsövervakning, direkt genom inspektioner och indirekt via informationskällor och klagomål, samt
- ingripande vid överträdelser, antingen genom överenskommelser eller rättsliga procedurer.

Marknadskontrollen sker i konsumenternas intresse, men också i näringsidkarnas intresse för att konkurrensen skall ske på lika villkor. Marknadskontrollen skall bidra till att EU:s inre marknad fungerar effektivt och till att medborgarna får förtroende för den.

Förverkligandet av den inre marknaden har inneburit att kontroller av produkters säkerhet vid nationsgränserna inom EU har försvunnit. Tidigare krav på att myndigheter skulle förhandsgodkänna vissa produkter för att de skulle få säljas har avskaffats. I stället sker kontrollerna stickprovsmässigt efter marknadstillträdet. Det är den som släpper ut produkterna på marknaden, i normalfallet tillverkaren eller importören, som har ansvaret för att produkterna uppfyller de krav som ställs. Även handeln har ett ansvar för produkters säkerhet. För det mesta räcker det att tillverkaren/importören själv intygar att produkten uppfyller kraven. Även om de flesta näringsidkare bedriver ett seriöst säkerhetsarbete ställer dessa faktorer stora krav på en effektiv och fungerande marknadskontroll för att säkerställa att farliga produkter inte förekommer på marknaden.

Kravet på att utföra marknadskontroll är inte enbart en skyldighet som följer av medlemskapet i EU. Konsumentverket har alltsedan tillkomsten av en produktsäkerhetsbestämmelse i marknadsföringslagen år 1976 haft ansvar för att bevaka att regler om produktsäkerhet efterlevs. EES-avtalet och därefter EU-inträdet har dock inneburit krav på en aktiv och systematisk bevakning och har också medfört att regler för vissa produktområden tillkommit. I huvudsak har medlemskapet på detta område lett till en höjning av konsumentskyddsnivån i Sverige. Till skillnad från de flesta EG-direktiv på konsumentområdet är direktiven på de särskilda produktområdena s.k. maximidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna inte får ställa upp strängare krav för produkternas utformning.

Krav på att en aktiv marknadskontroll skall bedrivas finns i de EG-produkt direktiv som är utformade enligt den s.k. nya metoden och i EG:s allmänna produktsäkerhetsdirektiv. Konsumentverket har tillsyn över de konsumentprodukter som faller under EG:s generella produktsäkerhetsdirektiv, dvs. alla produkter som inte regleras av särskild lagstiftning. Produktsäkerhetsdirektivet har genomförts i Sverige genom ändringar av produktsäkerhetslagen. Konsumentverket är dessutom tillsynsmyndighet för två av de produktområden som regleras av de särskilda produkt direktiven – leksaker och personlig skyddsutrustning för privat bruk. Dessa direktiv har genomförts i svensk lagstiftning genom särskilda lagar. Verket berörs också av EG:s direktiv om maskiner, t.ex. när det gäller gräsklippare och andra maskiner för hushållsbruk.

### **EG:s produkt direktiv enligt den nya metoden**

År 1985 antog EG en resolution om en ny metod för utformningen av sådana direktiv som reglerar produkters beskaffenhet, provning och kontroll. Ett av syftena med den nya metoden var att öka takten i harmoniseringsarbetet och därmed minska antalet s.k. tekniska handels hinder (skiljaktiga nationella krav på produkter till skydd för liv, hälsa, miljö m.m. eller skiljaktiga nationella förfaranden och metoder för kontroll av att sådana krav är uppfyllda). Tanken är att den nya metodens direktiv endast skall ange de grundläggande krav som kan ställas på produkter för att de skall få säljas fritt på hela den inre marknaden. I första hand avser dessa relativt allmänt hållna hälso- och säkerhetskrav.

Dessutom anger direktiven hur tillverkaren skall låta prova sin produkt för att säkerställa att den uppfyller kraven. Ibland krävs det att produkten skall provas och godkännas av ett kompetent och oberoende provningsorgan innan den får släppas ut på marknaden. Det gäller för vissa slag av personlig skyddsutrustning (t.ex. flytvästar och cykelhjälm). Ofta räcker det dock med att tillverkaren själv intygar att produkten uppfyller gällande krav. Så är t.ex. fallet beträffande leksaker. Valet styrs av produktens egenskaper, i första hand hur farlig den kan anses vara.

Utifrån de grundläggande kraven i direktivet skall närmare tekniska specifikationer sedan utarbetas av de europeiska standardiseringsorganen och resultera i gemensamma – harmoniserade – europeiska standarder. Det är frivilligt för en tillverkare att följa standarderna, men en produkt som tillverkas enligt en harmoniserad standard skall förutsättas uppfylla de väsentliga säkerhetskrav som anges i direktivet och får därmed säljas fritt inom hela den inre marknaden. En standard som

tagits fram med utgångspunkt från ett särskilt produktdirektiv får däri-genom en särskild rättsverkan, trots att standarden inte är formellt bin-dande. En tillverkare som väljer att inte följa standarden kan som regel i stället visa att produkten uppfyller direktivets säkerhetskrav genom att låta ett s.k. tredjepartsorgan (ett oberoende provningsorgan) typ-kontrollera produkten.

Direktiven enligt den nya metoden medför en harmoniserad säker-hetsnivå inom hela EU. Alla direktiven innehåller regler om CE-märk-ning. CE-märket är inte ett konsumentmärke och inte heller ett kvali-tetsmärke. I stället är märkningen riktad till tillsynsmyndigheterna och betyder att tillverkaren försäkrar att produkten uppfyller direktivets säkerhetskrav och att den har genomgått det förfarande som föreskrivs för s.k. bedömning av överensstämmelse. Det är tillverkaren eller importören själv som CE-märker produkten. Tillsynsmyndigheterna skall förutsätta att en vara som har CE-märkning uppfyller säkerhets-kraven. CE-märkningen fungerar härigenom som ett slags pass för varorna så att dessa fritt kan röra sig över gränserna.

Produkter som inte omfattas av ett särskilt produktdirektiv enligt den nya metoden får inte CE-märkas.

Inom EU råder en allmän princip om fri rörlighet för varor, som grundar sig på EG-fördraget. Det innebär att även produkter som inte är harmoniserade enligt något särskilt produktdirektiv (det icke-harmoni-serade området) har rätt till fri rörlighet. Principen om ömsesidigt erkännande gäller, vilket innebär att en vara som lagligen har tillverkats eller marknadsförts i en medlemsstat fritt skall få cirkulera på hela den inre marknaden. Den fria rörligheten är dock i detta fall något begränsad, eftersom en medlemsstat enligt EG-fördraget och rättspraxis inom vissa snäva gränser får ha regler som i praktiken medför handels-hinder.

### **EU:s bestämmelser om marknadskontroll**

Några samlade bestämmelser om hur marknadskontrollen skall organi-seras och bedrivs finns inte inom EU. De enskilda produktdirektiven enligt den nya metoden förutsätter att medlemsstaterna utför mark-nadskontroll, men saknar närmare regler för hur den skall utföras. Det lämnas till medlemsländerna att själva organisera sin marknadskontroll på bästa sätt. Det finns dock allmänna krav på åtgärder som skall säker-ställa att endast produkter som uppfyller direktivets krav kan släppas ut på marknaden. I leksaksdirektivet, artikel 12, sägs t.ex. följande: ”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att

det tas stickprov på leksaker på marknaden för att kontrollera att leksakerna överensstämmer med detta direktiv”.

I EG:s generella produktsäkerhetsdirektiv (rådets direktiv 92/59/EEG om allmän produktsäkerhet, Celex 392L0059) finns allmänna regler om produktsäkerhet och marknads kontroll. Det är tillämpligt på alla konsumentprodukter som inte omfattas av speciella produkt direktiv. Det grundläggande syftet, enligt artikel 1, är att säkerställa att produkter som släpps ut på marknaden är säkra. I direktivet anges vilka skyldigheter tillverkare och importörer har när det gäller att vidta åtgärder i säkerhetssyfte.

Enligt artikel 5 i direktivet skall medlemsstaterna anta de bestämmelser som är nödvändiga för att tillverkare och distributörer skall iaktta sina förpliktelser att endast släppa ut säkra produkter på marknaden. Vidare skall medlemsstaterna utse myndigheter med nödvändiga befogenheter för marknads kontroll.

I artikel 6 nämns bl.a. att marknads kontrollorganen skall kunna vidta följande åtgärder:

- i rimlig omfattning kontrollera produkternas säkerhetsegenskaper fram till deras slutliga användning,
- ålägga företagen att lämna nödvändiga upplysningar,
- ta slumpvisa prover för säkerhets kontroll,
- ställa förhands villkor för marknads föring och kräva lämpliga varningar,
- förbjuda att farliga produkter släpps ut på marknaden, och
- organisera ett effektivt och omedelbart tillbakadragande av farliga produkter.

I Sverige har riksdagen beslutat att marknads kontrollen skall utföras av de sektors myndigheter som har tillsyns- och föreskriftsansvar över speciella områden. Riksdagen har dessutom utsett SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) till samordnings- och kontaktorgan för den svenska marknads kontrollen. SWEDAC skall bl.a. främja effektivitet i kontrollinsatserna på olika områden och vara kontaktpunkt gentemot EU-organ. Som ett viktigt underlag för detta arbete har SWEDAC bildat ett Marknads kontrollråd. Rådet består av företrädare för olika myndigheter med marknads kontrollansvar. Till rådet har också knutits företrädare för näringsliv, konsumenter och arbetsmarknadens parter.

## EU:s pågående åtgärder om marknads kontroll

### *Den inre marknaden*

En utvärdering av hur den inre marknaden fungerar och slutsatser om vad som bör göras för att förbättra effektiviteten presenterades av kommissionen den 30 oktober 1996 (Den inre marknads följder och effektivitet, KOM (96) 520). Kommissionen såg positivt på utvecklingen, men ansåg att det fanns mycket kvar att göra för att avskaffa återstående hinder för en integrerad marknad.

Kommissionen fick därefter (i slutet av 1996) i uppdrag av ministerrådet att ta fram en målinriktad handlingsplan för den inre marknaden. Handlingsplanen antogs i juni 1997. Den angav prioriteringar för att skapa en tydlig och strategisk vision om vad som behöver göras, och fastställde fyra mål och ett antal specifika åtgärder som syftade till att förbättra den inre marknads funktion. Bland åtgärderna återfinns ”att förstärka produktkontrollerna”. Där anges att de produktkontroller som genomförs för att övervaka att produkter uppfyller produktföreskrifter är oregelbundna och kan äventyra både konsumentskydd och rättvis konkurrens. Kommissionen avsåg att lägga fram förslag till lagstiftning om stärkande av de gemensamma reglerna för marknadsövervakning, t.ex. genom att sörja för gemensamma kontrollmetoder eller mer detaljerade kontrollrutiner på områden som omfattar både industri- och konsumentprodukter.

I en förteckning över prioriterade åtgärder framgår att reglerna för marknadsövervakning skall skärpas i utvalda sektorer, bl.a. inom de områden som omfattas av den nya metoden för teknisk lagstiftning. Inom denna sektor skall de olika beståndsdelarna av marknadsövervakning ses över (organisera kontroller, kräva information, ta stickprov, informera högriskgrupper, utföra effektiva återkallanden) och villkoren för dess tillämpning skall definieras. När det gäller konsumtionsvaror under det allmänna produktsäkerhetsdirektivet skall bl.a. åtgärder vidtas för att stärka tillämpningen av de obligatoriska krav på marknadsövervakning som föreskrivs i direktivet. I övrigt gäller att kommissionen tillsammans med representanter för ett flertal medlemsländer har rest runt i unionen och studerat de olika lösningar för marknads kontrollen som länderna valt. Några mer exakta rekommendationer eller förslag till förändringar har inte framkommit med anledning av detta. Det kommissionen hittills uttalat avseende marknads kontrollen är att den är något som primärt faller inom ramen för medlemsstaternas kompetens att lösa och effektivisera.

I den nyligen antagna Strategin för den inre marknaden förs tankarna från handlingsplanen vidare (KOM (1999) 464 slutlig). Där

anger kommissionen bl.a. att ytterligare åtgärder för en effektiv marknadskontroll måste vidtas.

#### *Översyn av produktsäkerhetsdirektivet*

Under 1998 påbörjade kommissionen en översyn av produktsäkerhetsdirektivet. Enligt artikel 16 i direktivet skall rådet fyra år efter det att direktivet trädde i kraft, med stöd av en rapport från kommissionen, avgöra om direktivet skall justeras. För utvärderingen har kommissionen bl.a. inrättat en arbetsgrupp med representanter för medlemsländerna, konsumentorganisationer och standardiseringsorgan.

Enligt Strategin för den inre marknaden skall kommissionens rapport läggas fram under det första halvåret 2000. Preliminärt har kommissionen funnit att en övergripande förändring av direktivet inte är nödvändig, men att förstärkningar, förtydliganden och förbättringar krävs på vissa punkter. Det gäller bl.a. marknadskontrollen. Enligt kommissionen har svagheter i marknadskontrollen och behovet av förbättringar uppmärksammats åtskilliga gånger, bl.a. i kommissionens handlingsplan och strategi för den inre marknaden. Dessutom har både konsumentorganisationer och näringslivet inkommit med klagomål till kommissionen över att det, trots gemenskapslagstiftningen, förekommer farliga produkter på marknaden. Kommissionens rapport kan därför förväntas innehålla förslag om skärpta krav på medlemsstaterna när det gäller marknadskontroll.

#### **Regeringens syn på den svenska marknadskontrollen**

Inför budgetåret 1994/95 pekade regeringen på att EES-avtalet ställde krav på insatser från Konsumentverket i form av bl.a. marknadskontroll (prop. 1993/94:100, s. 54). Nya insatser i form av bl.a. systematiska kontroller på produktsäkerhetsområdet skulle komma att krävas.

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100, s. 33) anförde regeringen att skyddet av människors hälsa och säkerhet är av avgörande betydelse när behovet av marknadskontroll bedöms. Resurserna för marknadskontroll borde i första hand användas för att övervaka produkterna från säkerhetssynpunkt och stå i rimlig proportion både till de risker och de personer som är tänkta att använda produkterna. Att barn inte utsätts för onödiga risker borde ha en hög prioritet. Konsumentverkets insatser i egenskap av tillsynsmyndighet behövde ökas under budgetperioden, bl.a. när det gällde stickprovskontroll av att produkter uppfyller CE-märkets krav.

I samband med förslaget om det nya konsumentpolitiska målet om skydd av konsumenternas hälsa och säkerhet (prop. 1994/95:140) nämndes att de nya regler som införts med anledning av det europeiska samarbetet förutsatte att myndigheterna måste kontrollera att olika produkter uppfyller de fastställda säkerhetskraven.

Regeringen tog i sin skrivelse till riksdagen Konsumentpolitiken i EU – mål och inriktning för det svenska arbetet (skr. 1995/96:181) bl.a. upp frågan om marknadskontroll. Regeringens bedömning var att kontrollen av att produktsäkerhetsregler och standarder följs måste förstärkas och samordnas. Skälen för att förstärka kontrollerna var, enligt regeringen, att den nya säkerhetslagstiftningen måste genomföras och efterlevas av medlemsländerna. För att efterlevnaden skall kunna garanteras krävs en marknadskontroll i medlemsländerna som överensstämmer med problemens omfattning. Det erfordras vidare att de nationella tillsynsmyndigheterna agerar enligt samma principer och att utövandet av tillsynen så långt som möjligt är likformig. Det finns annars risk för att produkter dumpas på en marknad där kontroll och övervakning är mindre omfattande än på de övriga marknaderna. Stora skillnader i kontrollen mellan medlemsländer kan också leda till bristande konkurrensneutralitet. Regeringen skrev vidare att marknadskontrollen är en trovärdighetsfråga för konsumenterna. Konsumenterna måste kunna lita på att produktsäkerheten håller en likformig och hög standard inom hela den inre marknaden.

I en skrivelse 1996 från regeringen till riksdagen, Sverige och den inre marknaden (skriv. 1996/97:83), betonades åter behovet av marknadskontroller. För att säkerställa den inre marknads effektivitet, vilket ansågs vara en övergripande svensk prioritering, bedömde regeringen att marknadskontroll var ett av de områden som var angelägna för förbättring och effektivisering. Regeringen anförde bl.a. att det för svenskt vidkommande är mycket viktigt att de väsentliga säkerhetskrav som ställs på varor är uppfyllda. Frågan är central för medborgarnas förtroende för den inre marknaden. Det krävs, enligt regeringen, en fungerande marknadskontroll som ser till att säkerhetskraven efterlevs. Denna funktion borde också byggas ut inom hela unionen och kompletteras med fungerande informationssystem och samarbete mellan ansvariga myndigheter i olika länder. Regeringen ansåg vidare att konsumenternas och företagens förtroende för den inre marknaden måste förstärkas. Konsumenterna och arbetstagarna måste kunna lita på att produkterna uppfyller en tillfredsställande standard. Vidare anfördes i fråga om marknadskontroller att det är särskilt viktigt att konsumenterna kan lita på att produkterna de köper är säkra. Utformning och utförande av marknadskontrollen är den enskilda medlemsstatens uppgift, vilket är viktigt för att den skall fungera på ett likvär-

digtt sätt i alla medlemsstater och på en nivå som är tillräcklig för att garantera säkra produkter på den inre marknaden. Regeringen ansåg vidare att det från konkurrenssynpunkt är av största betydelse att tillse att företag följer samma kravnivåer. Säkerställandet av en tillräcklig volym och adekvat nivå på marknadskontrollen bland alla medlemsstater ansågs vara en viktig fråga för den inre marknaden, inte minst i utvidgningsperspektivet.

I flera budgetpropositioner har regeringen betonat vikten av att Konsumentverket gör kraftfulla insatser i arbetet med marknadskontroll för att de mål som satts upp för EU-arbetet skall kunna fullföljas.

Regeringen lämnade i mars 1999, i samband med den Internationella konsumentdagen, en lägesrapport om konsumentpolitiken i EU. När det gällde målet om att konsumenterna måste kunna lita på att varor och tjänster som säljs på den gemensamma marknaden inte är farliga, som fastställdes 1996, skrev regeringen att regelverket är väl utbyggt och ger ett gott konsumentskydd. En förutsättning för att reglerna skall följas är att tillsynsmyndigheterna utövar en effektiv kontroll. Regeringen konstaterade att detta hittills inte har varit möjligt i tillräcklig omfattning i Sverige, och att det därför finns behov av ökade resurser till myndigheterna för att de skall kunna kontrollera marknaden effektivt.

### **Konsumentverkets tillsynsområde**

Konsumentverket redovisade i en rapport till regeringen den 1 mars 1998 vilka åtgärder verket vidtagit när det gäller marknadskontroll av farliga produkter (Marknadskontroll av farliga produkter, rapport 1998:14).

Verket är tillsynsmyndighet för produktsäkerhetslagen (1988:292), lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet, lag (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk och lagen om farliga livsmedelsimitationer (1992:1328).

På leksaksområdet gäller s.k. självcertifiering, vilket innebär att tillverkaren eller importören själv ansvarar för att leksaken uppfyller de krav som lagen och den europeiska standarden för leksakers säkerhet ställer. Tillverkaren eller importören skall förse leksaken med CE-märkning för att bekräfta detta. Endast om tillverkaren eller importören väljer att inte följa standarden behöver produkten provas och godkännas av en opartisk instans.

För personlig skyddsutrustning gäller olika krav beroende på vilken produkt det gäller. För de enklaste slagen av personlig skyddsutrustning, t.ex. solglasögon, gäller självcertifiering. Däremot måste t.ex.



cykelhjälmarna och flytvästar typgodkänns av en oberoende provningsinstans, ett s.k. anmält organ, innan de får CE-märkas och säljas. För vissa slag av produkter, som är avsedda att skydda mot särskilt allvarliga risker, bl.a. filterskydd och dykapparater, måste dessutom tillverkningen kontrolleras av ett opartiskt organ.

För både leksaker och personlig skyddsutrustning ställs dessutom krav på att tillverkaren eller importören skall ha teknisk dokumentation tillgänglig för tillsynsmyndigheten som redovisar hur man säkerställer att produktionen uppfyller gällande krav.

## **Konsumentverkets marknadskontroller**

### *Metoder*

Den huvudsakliga delen av marknadskontrollen ägnas åt produkternas säkerhetsegenskaper. Detta sker genom granskning av produkten och/eller kontrollprovning. Det kan t.ex. gälla varningsmärkning, hållfasthetskrav eller brandkrav. Vidare granskas om produkten har CE-märkning i de fall detta är ett krav och om produkten gått igenom typkontroll när detta är föreskrivet.

### *Samarbete med den kommunala konsumentverksamheten*

Konsumentverkets marknadskontroller sker, sedan några år tillbaka, i samarbete med konsumentverksamheten i vissa kommuner. Verket har årligen träffat avtal med ett 30-tal kommuner, som åtagit sig att avsätta viss arbetstid för detta arbete. Samtliga kommuner med konsumentverksamhet har erbjudits att delta. Konsumentverket betalar viss ersättning för arbetstiden (600 kr per dag). Under det första året genomförde verket en två dagars utbildning för de deltagande konsumentväglarna. En planerad återkommande årlig utbildningsinsats har av kostnadsskäl inte kunnat ske.

Konsumentväglarnas uppgift är framför allt att välja ut och köpa in produkter. Uppgiften kan också bestå av att kontrollera märkning såsom CE-märkning, varningstexter och annan säkerhetsinformation eller att utföra vissa enklare kontrollmätningar. En viktig uppgift är också att dokumentera uppgifter om produkten och om inköpsstället, leverantör, leveranstidpunkt m.m.

Samarbetet har enligt Konsumentverket fungerat väl. Systemet är dock sårbart eftersom det bygger på frivillig medverkan från kommunernas sida. Endast omkring 30 kommuner, av totalt cirka 240 med konsumentverksamhet, har valt att delta. Svårigheter har också ibland

märkts från kommunerna att avsätta tid för kontrollerna, eftersom dessa konkurrerar med det egna ordinarie arbetet. En nackdel är också att konsumentvägledarna saknar mer djupgående kunskaper om de säkerhetskrav som gäller för olika produkter.

#### *Marknadskontroller 1994–1999*

Sedan 1994 har Konsumentverket genomfört ett 30-tal marknadskontroller av produkters säkerhet. Majoriteten av kontrollerna har genomförts i samarbete med den kommunala konsumentvägledningen. Antalet årliga kontroller har som mest uppgått till elva (1996), men har under de senaste åren minskat kraftigt dels på grund av minskande resurser hos myndigheten dels på grund av att området inte prioriterats. Under 1999 har två kontroller i samarbete med kommunerna genomförts.

Under 1994 gjordes två kontroller av leksaker. De visade t.ex. att hälften av de skullror som kontrollerades hade säkerhetsbrister. Av de 30 skullror som inte klarade kraven var 24 CE-märkta.

År 1995 kontrollerades fyra produktområden – småbarnscyklar, vattenleksaker, småbarns- och våningssängar samt dykluft.

Under 1996 gjordes elva produktkontroller. I flertalet påträffades ett stort antal produkter med säkerhetsbrister på marknaden. De kontrollerade produkterna var mjuka leksaksdjur, dockvagnar, kläder (brandegenskaper), campingstolar, napphållare, cykelhjälm, stoppade sittmöbler (brandegenskaper), ljuslyktor, cigarettändare, andningskydd och flytvästar.

Sex kontroller under 1997 avsåg säkerhetsanordningar för fönster, hörselskydd, maskeradkläder/mjuka dockor, oljelampor, ridhjälm och lekplatser. Kontrollen av lekplatser, som gjordes i liten skala i fem kommuner, visade att det fanns stora säkerhetsbrister.

Under 1998 genomfördes fyra kontroller. Dessa avsåg solglasögon, stegar, skullror och totemasker. Resultaten visade att ett stort antal solglasögon saknade CE-märkning trots att detta är ett krav sedan 1995, att 14 av 57 kontrollerade skullror inte uppfyllde kraven i leksakslagen, att 8 av 12 stegar inte klarade kraven och att 2 av 9 totemasker hade säkerhetsbrister när det gällde brandkrav.

Två kontroller under 1999 avsåg cigarettändare respektive skyddsglasögon. Kontrollen av tändare genomfördes gemensamt i åtta EU-länder. Verket har också lokalt i Stockholm bl.a. kontrollerat inlineshjälm och leksaker, samt genomfört en aktivitet beträffande höga barnstolar.

### *Anmälningar*

En del av marknadskontrollen på produktsäkerhetsområdet grundar sig på anmälningar från privatpersoner, konsumentvägledare och andra om misstänkta säkerhetsbrister hos olika produkter. Årligen inkommer omkring 100–150 sådana anmälningar. Huvuddelen av dessa rör leksaker och andra produkter för barn.

Ärenden om produktsäkerhet uppkommer också genom underrättelser från EU om ingripanden mot produkter som skett i andra medlemsländer. Enligt EG:s allmänna produktsäkerhetsdirektiv skall ett medlemsland underrätta kommissionen om en myndighet beslutat om åtgärder för att hindra, begränsa eller föreskriva särskilda villkor för en viss vara som kan orsaka skada på konsumenter. Kommissionen skall snarast vidarebefordra en underrättelse om ingripande mot en produkt till alla medlemsländer. Cirka 70 sådana underrättelser inkom under 1998 till Konsumentverket. Verket är skyldigt att undersöka om den aktuella produkten finns i landet och rapportera tillbaka till kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits. Systemet kallas RAPEX (Rapid Exchange of Information System).

### *Samarbete med andra myndigheter*

Inom Sverige har samarbete främst skett med Arbetarskyddsstyrelsen, som har tillsynsansvar för personlig skyddsutrustning som används i arbetslivet. Konsumentverket deltar i det Marknadskontrollråd som samordningsmyndigheten SWEDAC bildat.

På det nordiska planet deltar verket i "Nordiskt samarbetsforum för produktsäkerhet", ett projekt under Nordiska ministerrådet. Deltagarna i forumet utbyter erfarenheter både om marknadskontroller och om frågor som rör skaderapportering, lagstiftning, information och forskning. Gemensamma eller samordnade kontroller har hittills inte genomförts. Det finns bl.a. olikheter i lagstiftningen och skillnader i strukturen för marknadskontrollen. Dessutom har marknaderna visat sig vara mindre homogena än väntat.

PROSAFE (Product Safety Forum of Europe) är ett nätverk mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna som bildades 1991. De flesta länder, och dessutom EES-länderna Norge, Island och Schweiz, är med i nätverket. PROSAFE är framför allt ett forum för ömsesidig information och samordning av lagtillämpning och marknadskontroller. PROSAFE har bl.a. genomfört en undersökning om tillämpningen av EG:s leksaksdirektiv i ett antal medlemsländer. Den visade tydligt behovet av marknadskontroll inom EES-området. Mellan 20 till 50

procent av de kontrollerade leksakerna uppfyllde inte de gemensamma kraven. Under 1999 genomförde åtta länder inom PROSAFE för första gången en samordnad marknadskontroll. Kontrollen avsåg cigarettändare.

### **Marknadskontroll i andra länder**

Som tidigare framgått finns det inga samlade regler inom EU om hur marknadskontrollen skall organiseras och bedrivas. Varje land får således utforma kontrollen på det sätt man anser är lämpligt, under förutsättning att man säkerställer att den skyddsnivå som föreskrivs i direktiven respekteras av näringsidkarna.

I Konsumentverkets rapport till regeringen om marknadskontrollen beskrevs kontrollen i tre andra EU-länder översiktligt. Följande redovisning är hämtad från rapporten.

#### *Finland*

Produktsäkerhet kontrolleras i huvudsak genom förhandskontroll och marknadskontroll. Tillverkare och importörer har det primära ansvaret för produkternas säkerhet och måste se till att de produkter som säljs uppfyller de krav som ställs på dem. Kontrollen av detta kallas förhandskontroll. Genom marknadskontroll, i form av stickprovsmässiga undersökningar, försäkrar myndigheterna att förhandskontrollen fungerar. Ansvaret för marknadskontrollen ligger på flera olika myndigheter, främst på Konsumentverket, länsstyrelserna och kommunernas hälsoskyddsinspektörer. Marknadskontrollen hos de olika myndigheterna samordnas av Konsumentverket. Konsumentverket leder, planerar och styr produktsäkerhetsövervakningen i Finland. Marknadskontrollen av allmän produktsäkerhet, leksaker, livsmedelsimitationer, kosmetika, kemikalier och livsmedel ombesörjs på lokal nivå av kommunernas hälsoskyddsinspektörer. På övriga områden har länsstyrelserna som uppgift att övervaka och ge ut riktlinjer för produktkontrollen inom sina distrikt. Länsstyrelserna skall utarbeta och förmedla instruktioner och information. Dessa fungerar även som samordnare mellan lokal och central nivå.

Kontrollen av konsumentprodukter regleras i stor utsträckning av produktsäkerhetslagen. Den är liksom den svenska produktsäkerhetslagen av allmän karaktär och har i stort sett samma innehåll.

Under 1996 genomfördes nio rikstäckande marknadskontrollprojekt. Sammanlagt granskades cirka 1 900 produkter och tjänster. Därutöver

kontrollerades säkerheten på cirka 1 800 lekplatser. Länsstyrelserna genomförde dessutom självständigt tio marknadsövervakningsprojekt. Dessa omfattade kontroll av märkning, bl.a. genom att kontrollera så många produktkategorier som möjligt av hela utbudet på vissa försäljningsställen, kontroll av säkerhetsdokument, kontroll av säkerheten hos motionshallstjänster och kontroll genom provning av leksaker. Totalt kontrollerades närmare 6 000 produkter. Konsumentverket beredde anvisningar för de rikstäckande samprojekten medan länsstyrelserna utförde sina egna projekt självständigt. De praktiska kontrollerna utfördes av kommunernas hälsoinspektörer.

### *Frankrike*

En stor del av den franska marknadskontrollen sorterar under La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, D.G.C.C.R.F., ett organ under finansministeriet. D.G.C.C.R.F. handhar bl.a. konsumentskydd, konkurrensfrågor, produktsäkerhet, priskontroller och kvalitetskontroll hos tillverkare.

År 1997 fanns hos D.G.C.C.R.F. sammanlagt cirka 4 100 personer, varav de flesta arbetar på de cirka 100 lokalkontoren. Myndigheten har två särskilda högskolor för utbildning av sina kontrollanter och inspektörer. Den äger åtta laboratorier som används i marknadskontrollen genom att testa de stickprov på produkter som kontrollanterna skickar in.

Myndigheten har befogenhet att ingripa mot tillhandahållandet av alla slags konsumentvaror, bl.a. livsmedel, leksaker, kosmetika och elartiklar. År 1996 vidtogs cirka 158 000 myndighetsåtgärder som gällde produktsäkerhet, de flesta av dessa på livsmedelsområdet. Beträffande säkerheten hos konsumentvaror och tjänster vidtogs över 27 000 åtgärder.

D.G.C.C.R.F. i regionen Strasbourg gjorde under 1994 cirka 2 800 företagsbesök inom olika branscher, varav drygt hälften avsåg distributionsledet.

Varje producent eller importör som först släpper ut en vara på den franska marknaden måste enligt fransk lag använda ett internt kontrollsystem för att säkerställa att produkten uppfyller de grundläggande säkerhetskraven. Företaget måste på förfrågan kunna visa vilka kontroller som har gjorts. Kontrollsystemet skall innehålla checklistor som beskriver hur kontrollerna utförts och hur ofta. Många företag tillämpar dessutom frivilliga egenkontrollsystem.

De lokala inspektörerna har befogenhet att vidta de åtgärder som behövs för att konsumentprodukter skall uppfylla säkerhetskraven.

Marknadskontrollen är organiserad enligt den s.k. home authority-principen, vilket innebär att lokala eller regionala myndigheter bedriver kontroll i sin region på ett självständigt sätt men med riktlinjer från D.G.C.C.R.F. Den lokala myndigheten ansvarar för att produkterna hos producenter, grossister, inköpscentraler och detaljister i regionen uppfyller de krav som ställs. Om en inspektör på en annan ort än tillverkningsorten hittar en farlig produkt vänder han sig till inspektören på företagets hemort för att denna skall se till att problemet åtgärdas.

Bland de produkter som D.G.C.C.R.F. kontrollerar finns leksaker. Leksaksfabriker besöks enligt ett regelbundet schema. Visar det sig att en produkt är farlig kan kontrollanten beslagta hela lagret. Inspektionerna är inriktade på kontroll av att befintliga standarder och säkerhetsregler är uppfyllda. Det får till följd att produkter som inte omfattas av sådana regleringar inte beslagtas hur farliga de än kan vara. Får en lokal inspektör reda på en ny risk som inte omfattas av säkerhetsreglerna skickas ärendet till den centrala administrationen i Paris för beslut om eventuella åtgärder.

### *Storbritannien*

Konsumentskyddsenheten inom Department of Trade and Industry (DTI) har det övergripande ansvaret för konsumentskyddslagen och produktsäkerhetslagen. Ansvaret för tillsynen ligger dock helt hos cirka 200 lokala Trading Standards myndigheter i England, Skottland och Wales och hos lokala miljö- och hälsomyndigheter i Nordirland.

Varje Trading Standards myndighet är självstyrande, men stor vikt läggs vid nationell koordinering av tillsynsarbetet. LACOTS är en organisation som bildats av de lokala myndigheterna för att samordna deras tillsynsaktiviteter och för att säkra god tillsynspraxis och enhetlighet.

De lokala Trading Standards myndigheterna har en vittomfattande tillsyn och rådgivningsservice inom konsumentskydds- och konkurrensområdena genom att administrera en stor del av lagstiftningen om kvalitet, kvantitet, pris, märkning och säkerhet hos de flesta konsumentprodukter. Myndigheterna anställer Trading Standards Officers med särskild behörighet och dessutom rådgivnings- och tillsynspersonal för att tillförsäkra att säkerhetslagstiftningen efterlevs inom deras områden. LACOTS har utvecklat en Home authority principle som bygger på tanken att den lokala myndighet där ett företag är etablerat bedöms vara den huvudsakliga kontaktpunkten för andra lokala myndigheter som har problem med de produkter som levereras av detta företag.

Trading Standards myndigheterna har tillsyn över ett 80-tal lagar och ett 1000-tal föreskrifter om kontroller inom områdena konsumentskydd och konkurrens. Omkring 1 500 behöriga Trading Standards Officers är anställda av de lokala myndigheterna för att utföra vittomfattande kontroller. Ytterligare cirka 1 500 tjänstemän är anställda för tillsynsuppgifter till stöd för de behöriga Trading Standards tjänstemännen. Myndigheterna avsätter normalt cirka 20 procent av sin budget och sina personalresurser på produktsäkerhetsarbete.

Tjänstemännens befogenheter är omfattande och gör det möjligt för dem att komma in i företagets lokaler, inspektera produkter och dokument och att ta ut stickprov. Om en myndighet har skälig misstanke om att en produkt inte uppfyller ett säkerhetskrav kan den misstänkta produkten tas i beslag och ett tillfälligt försäljningsförbud kan utfärdas.

Över 300 000 produkter säkerhetstestas varje år. Cirka 15 procent av produkterna uppfyller som regel inte kraven. De lokala Trading Standards myndigheterna har en hög profil gentemot massmedia och allmänheten, och de tar emot över 1 miljon klagomål från konsumenter varje år. Trading Standards myndigheterna har ett nära samarbete med tullen när det gäller bevakningen av vissa produkter. Närmare 750 000 företagslokaler besöks årligen av lokala tjänstemän i skilda kontrollsyften. Dessa representerar drygt en fjärdedel av alla företagslokaler som är möjliga att inspektera i konsumentskydds- och konkurrenssyfte.

### **Finansiering av marknadskontrollen**

Frågan om hur marknadskontrollen skall finansieras har tagits upp som ett problem i propositioner, skrivelser och utredningar. Andra finansieringsformer än Konsumentverkets anslag har nämnts, men har inte lett till konkreta förslag. Verksamheten har inte heller fått extra anslag eller anslag som varit särskilt avsedda för marknadskontroller.

### **Skrivelse från Konsumentverket**

Konsumentverket skrev 1992 till regeringen om de förändringar i verkets marknadsbevakning som skulle bli nödvändiga med anledning av EES-avtalet. Verket förutsåg en intensifierad marknadsbevakning på de flesta områden, vilket skulle kräva resursförstärkningar. Även om det inte gick att göra någon bestämd resurs- och kostnadsberäkning bedömde verket att ett tillskott på cirka 3,5 miljoner kr skulle behövas för att täcka behovet av en mer intensiv marknadsbevakning på områdena produktsäkerhet och produktinformation. Beräkningen inklude-

rade inte oanmälda kontroller på fältet av CE-märkning. Kontrollverksamheten bedömdes då kräva ett tillskott på fem årsarbetskrafter, vilket utgjorde 1,5 miljoner kr av den totala summan.

### **Regeringens propositioner om leksaker, personlig skyddsutrustning och produktsäkerhet**

Vid beredningen av de särskilda lagarna om leksakers säkerhet och personlig skyddsutrustning för privat bruk konstaterade regeringen (prop. 1992/93:111, s. 40 respektive 1992/93:112, s. 35f) att tillsynen över lagstiftningen skulle komma att dra kostnader, bl.a. med hänvisning till vad som anförts i Konsumentverkets tidigare skrivelse. Regeringen hänvisade också till den konsumentpolitiska kommitté som under våren 1992 bl.a. hade fått i uppdrag att undersöka hur marknadsövervakningen på konsumentområdet med anledning av EES-avtalet borde organiseras samt vilka finansieringsbehov och finansieringsalternativ som förelåg, samt till ett uppdrag som SWEDAC fått av regeringen att utreda frågor om marknadsövervakning av produkter.

I avvaktan på resultaten av dessa utredningar ansåg regeringen att Konsumentverkets nya uppgifter i fråga om leksaker och personlig skyddsutrustning tills vidare skulle klaras av genom en omfördelning av tillgängliga resurser.

Vid bedömningen av hur det allmänna produktsäkerhetsdirektivet skulle genomföras i Sverige fann regeringen att produktsäkerhetslagens regler i huvudsak tillgodosåg direktivets krav. I den mån ökade tillsynsinsatser från Konsumentverkets sida skulle bli nödvändiga, borde detta i första hand klaras av genom en omprioritering av tillgängliga resurser (prop. 1993/94:203, s. 237).

### **Konsumentpolitiska kommitténs betänkande år 1994**

Den konsumentpolitiska kommittén framförde i sitt betänkande Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14, s. 218ff) att de nya reglerna som skulle följa med EES-avtalet förutsatte förändrade arbetsmetoder för marknadsbevakningen. På produktsäkerhetsområdet behövde tillsynsmetoderna förändras från "anmälningstyrd" övervakning till en mer systematisk övervakning som i ökad utsträckning bygger på stickprovskontroller och egna initiativ och kartläggningar.

Kommittén fann det inte möjligt att fastställa en kostnad för marknadskontrollen. För att begränsa kostnaden för statens del så långt möjligt utan att målet om en hög produktsäkerhet åsidosätts borde dock



näringslivet svara för en god produktsäkerhet. Eftersom näringsidkarna har huvudansvaret för att produkter uppfyller gällande krav borde de delta i marknadskontrollen med egenåtgärder.

Enligt direktiven för utredningen skulle kommittén även bedöma alternativa möjligheter till finansiering av marknadskontrollen. Kommittén hänvisade till att SWEDAC på regeringens uppdrag utrett frågan om alternativa möjligheter till finansiering (rapport SWEDAC DOC 93:7). SWEDAC gjorde bedömningen att avgiftsfinansiering inte lämpar sig för konsumentområdet och att det på detta område är svårt att finna en avgiftskonstruktion som är förenlig med EES-avtalet. SWEDAC ansåg även att det kunde vara svårt att klara marknadskontrollen inom ramen för oförändrade ekonomiska anslag.

Konsumentpolitiska kommittén ansåg att staten i första hand skulle finansiera marknadskontrollen med hänsyn till kraven i EES-avtalet, svårigheterna att finna alternativa finansieringslösningar och behovet av högt ställda konsumentskydds krav. Frågan om statens kostnader för marknadskontrollen borde prövas på sedvanligt sätt i samband med Konsumentverkets anslagsframställning. Avgiftsfinansiering av marknadskontrollen på konsumentvaruområdet borde dock, enligt kommittén, övervägas ytterligare.

### **Regeringens proposition om marknadskontroll**

Med utgångspunkt bl.a. från den nyss nämnda rapporten från SWEDAC föreslog regeringen i propositionen Marknadskontroll för produktsäkerhet m.m. (prop. 1993/94:161, s. 28f) riktlinjer för organisationen av en marknadskontroll av produkter till skydd för främst liv, hälsa och miljö.

Regeringen hänvisade till att marknadskontrollen är en viktig del i den ordning som gäller för det fria varuutbytet på EG:s inre marknad. Sverige hade genom EES-avtalet förpliktat sig att bedriva en marknadskontroll av produkter som omfattas av säkerhetskrav till skydd för liv, hälsa och miljö i samma utsträckning som EG-länderna. Marknadskontrollen är den sista länken i den kedja av tekniska åtgärder som skall förhindra att säkerhetsmässigt undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador. Regeringen skrev vidare att marknadskontrollen förutsätts allmänt komma att fungera tillfredsställande i alla staterna så att farliga produkter med en rimlig grad av sannolikhet kan upptäckas var de än släpps ut på marknaden.

När det gällde huvuddragen för finansieringen ansåg regeringen att den skulle utformas sektor för sektor med hänsyn till rådande förhållanden. Så långt som möjligt skulle finansieringen ske genom avgifter.

En utgångspunkt borde vara att marknadskontrollen ges sådana ekonomiska förutsättningar att verksamheten kan bedrivas i den omfattning som förutsätts enligt EES-avtalet. Sektorsmyndigheternas kontroller borde i första hand finansieras med generella avgifter. På vissa områden ansågs dock en avgiftsfinansiering knappast vara möjlig, vilket SWEDAC redovisat i sin rapport. Detta gällde t.ex. konsumentvaru- och arbetsmiljöområdena. Regeringen menade att en anslagsfinansiering sannolikt var nödvändig, men utgångspunkten borde vara att resurser för marknadskontrollen skall skapas genom omprioriteringar i myndigheternas verksamheter och inte genom anslagsökningar. En mera ingående prövning av eventuell anslagsfinansiering av marknadskontrollen inom olika sektorer fick anstå tills ytterligare erfarenhet vunnits. Regeringen påpekade också att marknadskontrollmyndigheterna borde överväga möjligheterna till nordiskt samarbete som ett led i strävandena att begränsa kostnaderna.

### **Finansiering hos några myndigheter**

SWEDAC ger årligen ut en rapport om marknadskontrollen i Sverige. Den baseras huvudsakligen på enkäter till de marknadskontrollerande myndigheterna.

I den senaste årsrapporten, Marknadskontrollen i Sverige 1998–99 – resursanvändning och effekter (SWEDAC DOC 99:14) redovisas hur marknadskontrollen finansieras hos ett antal myndigheter.

Arbetskyddsstyrelsen, Boverket, Konsumentverket, Socialstyrelsen och Sprängämnesinspektionen finansierar sin marknadskontroll inom ramen för de ordinarie anslagen.

Elsäkerhetsverkets marknadskontroller finansieras via anslag, men dessa står i proportion till en särskild elsäkerhetsavgift som tas ut på elräkningen. Varje elabonnet betalar årligen sex kr till staten för elsäkerhetsarbetet. För högspänningsabonnenter är avgiften 500 kr. Den marknadskontroll som Post- och telestyrelsen utför finansieras genom intäkter från tillstånd för teleoperatörerna. Sjöfartsverket har uppgett att marknadskontrollen av handelssjöfarten finansieras genom intäkter från farledsavgifter. SWEDAC:s marknadskontroll av bl.a. icke-automatiska vågar, bensinpumpar och färdigförpackade varor (ej livsmedel) betalas via avgifter från återkommande kontroll av vågar och bensinpumpar.

### **SWEDAC om marknadskontroller**

I sin senaste årliga rapport om marknadskontrollen i Sverige har SWEDAC bl.a. understrukt vikten av att myndigheternas bedömning grundar sig på en ordentlig analys av marknaden och de risker som föreligger och att de, om möjligt, genomför internationella jämförelser för att bedriva marknadskontrollen i Sverige på en rimlig nivå. Samtidigt måste marknadskontrollen bli en naturlig del i myndighetsarbetet och verksamheten måste ges sådana finansiella och personella resurser som krävs för att arbetet skall kunna genomföras.

SWEDAC har vidare pekat på att kontinuerliga resursnedskärningar görs på områden där marknadskontrollen är väl etablerad, t.ex. vad gäller leksaker. Detta bedömer SWEDAC som mycket allvarligt. Marknadskontroll är, enligt SWEDAC, naturligtvis en prioriteringsfråga på ledningsnivå hos myndigheterna. Det bör vara självklart för alla aktörer att en förutsättning för att konsumenterna och näringsidkarna skall ha förtroende för en gemensam europeisk inre marknad är att en aktiv marknadskontroll bedrivs från myndigheternas sida. Samtidigt måste det finnas en balans i marknadskontrollåtgärderna. SWEDAC menar att en heltäckande marknadskontroll för alla produkter kanske inte är ändamålsenlig. Eftersom marknadskontrollen skall skydda konsumenterna från farliga produkter och garantera lika spelregler för företagen bör myndigheterna kontinuerligt övervaka den del av marknaden de har tillsynsansvar över för att kunna vidta de åtgärder som behövs.

### **Konsumentverkets erfarenheter av marknadskontrollen**

I rapporten till regeringen i mars 1998 redovisade Konsumentverket sina erfarenheter av marknadskontrollen. Verket ansåg inte att det gick att dra några generella slutsatser eftersom marknadskontrollerna endast genomförts under relativt kort tid. En allmän erfarenhet var dock att det visat sig att ett stort antal produkter inte uppfyllde gällande säkerhetskrav. I många fall hade hälften eller mer än hälften av de produkter som kontrollerats haft brister.

När det gällde leksaker och personlig skyddsutrustning, som skall vara CE-märkta, kunde konstateras att en stor andel av produkterna såldes utan sådan märkning. Det fanns enligt Konsumentverket skäl att misstänka att de tillverkare eller importörer som inte CE-märkt sina produkter, vilket i sammanhanget är en okomplicerad åtgärd, i många fall inte heller genomfört den bedömning av överensstämmelse som skall ligga till grund för märkningen. På leksaksområdet hade

kontrollerna dessutom visat att många leksaker inte uppfyllde säkerhetskraven trots att de var märkta.

Inom området personlig skyddsutrustning hade bara några få produkttyper kontrollerats. Bland dessa var efterlevnaden dålig – ofta saknade omkring hälften av produkterna CE-märkning. Huruvida de icke märkta produkterna uppfyllde gällande säkerhetskrav eller inte kunde verket inte med säkerhet uttala sig om, eftersom produkterna av kostnadsskäl bara i få fall kontrollprovats. En provning av andningsskydd som verket låtit utföra visade dock på mycket dålig kvalitet hos flertalet av produkterna.

Kontroller av andra produkter, t.ex. småbarnssängar, fönsterbeslag och kläder (brandegenskaper) hade också visat på stora säkerhetsbrister.

Konsumentverket ansåg att det vore önskvärt att näringslivet tog ett större ansvar för efterlevnaden av produktsäkerhetslagstiftningen. Även om sådana åtgärder inte kan ersätta de stickprovskontroller på marknaden som myndigheterna är skyldiga att genomföra kan bättre utbildning och information från branschorganen till medlemsföretagen dock medföra att förhållandena på marknaden förbättras. En förutsättning för detta är starka branschorganisationer och ett intresse och engagemang från näringslivet. Enligt Konsumentverkets erfarenhet fanns det begränsade förutsättningar för egenåtgärder inom de produktområden verket har tillsyn över.

När det gällde omfattningen av marknadskontrollen skrev Konsumentverket i rapporten att kontrollerna hade varit få och att de genomförts i mycket liten skala i butiker i ett litet antal kommuner. Granskning av sådan teknisk dokumentation som skall säkerställa att produktionen uppfyller bestämmelserna eller kontroller hos tillverkare eller importörer hade inte skett.

Skälet till den begränsade marknadskontrollen var framför allt otillräckliga personella resurser. Även ett litet antal kontroller resulterar i relativt stora ärendevolymer. Ärendehandläggningen är tidskrävande och förutsätter skriftväxling och förhandlingar med ett stort antal enskilda företag. Av kostnadsskäl provas dessutom produkter på laboratorium i relativt liten utsträckning.

Konsumentverket påpekade att behovet av marknadskontroller inom verkets tillsynsområden är stort, men bedömde att omfattningen av kontrollerna låg långt under den nivå som är rimlig för att tillgodose vad som förutsätts enligt de olika EG-direktiven. Även om jämförelser med andra länder försvåras av skillnader i folkmängd, rättsliga system, organisation och traditioner, var det uppenbart att nivån på marknadskontrollen var låg i förhållande till exempelvis Finland, Frankrike och Storbritannien.

Konsumentverkets slutsats var att verket inte hade ekonomiska förutsättningar för att bedriva marknadskontroller i den omfattning som regeringen vid flera tillfällen uttalat vara en nödvändighet. Konsekvensen av detta är främst att skyddsnivån för konsumenterna i Sverige inte är i linje med vad EU och Sverige avsett med regelverket på produktsäkerhetsområdet. Dessutom kan en alltför begränsad kontroll leda till att företagen på sikt negligerar lagstiftningen.

## 9.7 Överväganden och förslag angående marknadskontroll

### 9.7.1 Marknadskontrollens syfte

**Kommitténs bedömning:** Syftet med marknadskontrollen är att säkerställa att endast säkra produkter förekommer på marknaden. I förhållande till det stora tillsynsområde som Konsumentverket förutsätts bevaka kontinuerligt är den nivå på vilken marknadskontrollen hittills bedrivits klart otillräcklig.

Marknadskontroller är en del av de insatser som är nödvändiga för att tillgodose det övergripande konsumentpolitiska målet om att konsumenternas hälsa och säkerhet skall skyddas. Kontrollerna är också en del av den marknadsbevakning som Konsumentverket enligt särskild lagstiftning har till uppgift att utföra. Det är den näringsidkare som tillhandahåller en produkt på marknaden som bär ansvaret för att produkten uppfyller de säkerhetskrav som ställs, men tillsynsmyndigheten har till uppgift att stickprovsmässigt efter marknadstillträdet kontrollera att kraven är uppfyllda och att, om så inte är fallet, se till att produkten tas bort från marknaden. Marknadskontrollen av konsumentprodukter är också ett åtagande som Sverige är skyldigt att utföra för att den inre marknaden skall kunna fungera på det sätt som EU avsett.

Att marknadskontroll skall utföras framgår dels av EG:s särskilda produktdirektiv, t.ex. direktiven om personlig skyddsutrustning och leksaker, dels av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Det sistnämnda har en mer detaljerad beskrivning av medlemsländernas skyldighet att bedriva marknadskontroll, som enligt kommissionen kan användas som referens för marknadskontrollen av konsumentprodukter i allmänhet. Kommissionen skall under första halvåret 2000 presentera en rapport med förslag till revideringar av produktsäkerhetsdirektivet. Rapporten väntas innehålla dels förslag till skärpta krav på medlemsländerna vad avser marknadskontrollen, dels att kommissionen skall ha

en mer aktiv roll när det gäller att bevaka och värdera de olika ländernas marknadskontrollsystem.

Kommissionen har gett ut en vägledning för de s.k. nya metodendirektiven, som bl.a. innehåller vissa principer för marknadskontrollen. Av vägledningen, "Guide to the implementation of directives based on the new approach and global approach, New approach guide – 1999 edition (draft)", framgår att det grundläggande syftet med marknadskontrollen är att den skall tillförsäkra att bestämmelserna i gemenskapens direktiv efterlevs. Medborgarna på hela den inre marknaden har rätt till en likvärdig skyddsnivå, oavsett varifrån produkten kommer. Dessutom är marknadskontrollen viktig för näringslivet eftersom den bidrar till att eliminera illojal konkurrens. Den höga skyddsnivån som förutsätts i direktiven kräver att medlemsländerna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att endast produkter som inte riskerar människors hälsa och säkerhet släpps ut på marknaden. Detta medför en skyldighet att organisera och genomföra marknadskontroll på ett sätt som är effektivt och tillräckligt omfattande för att produkter som strider mot bestämmelserna skall kunna upptäckas. Enligt vägledningen är marknadskontroll en myndighetsuppgift, framför allt för att garantera opartiskhet. Myndigheterna skall ha tillräckliga resurser och befogenheter för att genomföra kontroller och för att ingripa mot produkter som inte uppfyller kraven. När det gäller personella resurser sägs att myndigheterna skall ha ett tillräckligt antal personer med lämpliga kvalifikationer och erfarenheter till förfogande för uppgiften.

Av den redovisning om marknadskontrollen som Konsumentverket lämnade till regeringen i mars 1998 (Marknadskontroll av farliga produkter, rapport 1998:14) var det uppenbart att insatserna låg på en alltför låg nivå i förhållande till vad som förutsätts enligt de olika EG-direktiven. Efter det att rapporten lämnades har verksamheten ytterligare minskat. Regeringen har i flera sammanhang uttalat att marknadskontrollen måste ske på en nivå som är tillräcklig för att garantera säkra produkter. SWEDAC, som är samordningsmyndighet för marknadskontrollen i Sverige, har i sin senaste årsrapport till regeringen bl.a. påpekat att marknadskontrollen måste bli en naturlig del i myndighetsarbetet och ges sådana finansiella och personella resurser som krävs för att arbetet skall kunna genomföras. Eftersom marknadskontrollen skall skydda konsumenterna från farliga produkter och garantera lika spelregler för företagen bör myndigheterna, enligt SWEDAC, kontinuerligt övervaka den del av marknaden de har tillsynsansvar över för att kunna vidta de åtgärder som behövs.

Konsumentverket har ett vidsträckt tillsynsområde som omfattar många olika typer av konsumentprodukter och tjänster. Enbart områdena personlig skyddsutrustning och leksaker, som regleras av sär-

skild lagstiftning, omfattar tusentals produkter. Därtill kommer produkter såsom barnomsorgsartiklar, möbler, verktyg, trädgårdsartiklar och kläder samt olika slag av konsumenttjänster. Verkets marknadskontroller har varit få till antalet och dessutom begränsade både till omfattning och inriktning. Inga kontroller har skett inom tjänstområdet. I de fall där kontroller gjorts i syfte att följa upp tidigare insatser på området, vilket främst har skett på leksaksområdet, har det visat sig att problemen med produkter som inte uppfyller gällande säkerhetskrav har varit fortsatt stora. Detta är knappast förvånande. För att åstadkomma förbättringar på marknaden krävs kontinuerliga kontroller och effektiva ingripanden, vilket Konsumentverket saknar resurser för. Syftet med marknadskontrollen är att säkerställa att endast säkra produkter förekommer på marknaden. Med hänsyn till detta är vår bedömning att den nivå på vilken marknadskontrollen hittills bedrivits är klart otillräcklig i förhållande till det stora område som det förutsätts att verket kontinuerligt bevakar.

### 9.7.2 Utökade resurser för marknadskontroll

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket bör ges utökade resurser för att kunna bedriva en effektiv marknadskontroll som tillgodoser konsumenternas rätt till säkra produkter och uppfyller de åtaganden som Sverige har när det gäller den inre marknads funktion.

Det är angeläget att marknadskontrollen hos Konsumentverket utökas väsentligt. Detta innebär att verksamheten måste ges tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att säkerställa en god bevakning av marknaden och effektiva ingripanden mot de produkter som inte uppfyller gällande krav.

Regeringen har upprepade gånger betonat vikten av en effektiv och väl fungerande marknadskontroll och att detta är en prioriterad uppgift för Konsumentverket. Några särskilda medel för uppgiften har dock inte tillförts verket. Regeringen har hänvisat till att marknadskontrollen bör klaras av genom en omfördelning av tillgängliga resurser. Den konsumentpolitiska kommitté som tillsattes 1992 fick i uppdrag att bedöma alternativa möjligheter till finansiering. Kommittén fann att staten i första hand skulle finansiera marknadskontrollen, men föreslog att en avgiftsfinansiering borde övervägas ytterligare.

Vi skall enligt våra direktiv föreslå hur arbetet med marknadsbevakning på produktsäkerhetsområdet bör finansieras.

Regeringen slog i samband med förberedelserna inför EES-avtalet fast att marknadskontrollen så långt som möjligt borde finansieras genom avgifter. SWEDAC, som hade utrett frågor om marknadskontrollen på regeringens uppdrag, hade redovisat att avgifter borde tas ut av dem som tillhandahåller eller använder en produkt eftersom utgångspunkten var att EES-avtalet skulle medföra ett ökat behov av marknadskontroll utan att statens utgifter skulle öka. SWEDAC bedömde dock att en avgiftsfinansiering knappast var möjlig på konsumentvaruområdet och framförde även att det kunde vara svårt att klara marknadskontrollen inom ramen för oförändrade ekonomiska anslag.

Vissa myndigheter finansierar sin marknadskontroll via avgifter. Det gäller t.ex. Elsäkerhetsverket, vars kontroller finansieras via en särskild avgift som tas ut på elräkningen. Post- och telestyrelsens kontroller betalas via tillståndsintäkter från teleoperatörerna och SWEDAC tar ut avgifter på återkommande kontroller av vågar och bensinpumpar.

Ett motsvarande avgiftssystem på sådana produkter som omfattas av Konsumentverkets tillsynsområde är enligt vår mening knappast möjligt. Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta en fond dit alla avgifter som är möjliga att ta ut i marknadskontrollverksamheten skulle kunna föras. Medel från fonden skulle sedan kunna fördelas till olika myndigheter. Detta förslag framförde SWEDAC i sin nyss nämnda utredning inför EES-avtalet. Förslaget avvisades dock i remissbehandlingen, framför allt därför att det inte ansågs att områden där avgifter kan tas ut borde finansiera kontrollen på andra områden. Vi delar bedömningen att det av rättviseskäl inte är lämpligt att tillämpa en sådan ordning.

Möjligheten att ta ut avgifter inom ett visst område ger goda förutsättningar för att bedriva en väl fungerande marknadskontroll inom detta speciella område. Att denna möjlighet saknas på andra produktområden, t.ex. inom stora delar av konsumentvaruområdet, kan innebära att marknadskontrollen till följd av resursbrist blir otillräcklig inom dessa områden. Principen att marknadskontrollen skall finansieras av avgifter när det är möjligt och genom omprioritering av myndighetens uppgifter när avgifter inte är möjliga att ta ut kan därför enligt vår mening leda till orimliga konsekvenser. Vi anser att fördelningen av resurser för marknadskontrollen bör styras av behovet. I de fall en tillräcklig omprioritering av resurserna inom den aktuella myndigheten inte är möjlig måste därför resursbehovet täckas genom ökade anslag.

Konsumentverket kan i viss utsträckning få ersättning för kostnader i samband med marknadskontroller från en berörd näringsidkare. Enligt reglerna för leksaker respektive personlig skyddsutrustning (förordning



1993:971 och 972) skall en näringsidkare betala verkets kostnader för provtagning och undersökning av prover om produkten vid en stickprovskontroll visar sig inte uppfylla föreskrivna krav. Vi anser att Konsumentverket i de fall det är aktuellt bör debitera näringsidkaren för myndighetens kostnader, vilket enligt uppgift från verket tidigare inte har skett. Den ersättning som kan bli aktuell i dessa fall påverkar endast mycket marginellt behovet av resurser för marknadskontrollen, men kan ha en viss preventiv effekt. Det är dock nödvändigt att väga de möjliga intäkterna mot de administrativa kostnaderna för att debitera näringsidkaren.

Vi har under vårt utredningsarbete konstaterat att det inte finns förutsättningar för en finansiering av marknadskontrollen från näringslivets sida. Som nyss nämnts kan vi inte heller se att det skulle vara möjligt att införa ett avgiftssystem för det stora antal varor och tjänster av varierande art som tillsynsområdet omfattar, vilket SWEDAC redan 1994 konstaterade. Vår slutsats är således att Konsumentverkets marknadskontroller måste finansieras via statliga anslag. Marknadskontrollen är dessutom uttryckligen, enligt EU, en myndighetsuppgift. De resurser som Konsumentverket kunnat omfördela till marknadskontroller har varit otillräckliga. Vi föreslår därför att verket tillförs resurser för att kunna bedriva en effektiv marknadskontroll, vilket innebär en systematisk och kontinuerlig kontroll av de varor och tjänster som tillsynsområdet omfattar. Våra förslag beträffande resursfördelning och finansiering redovisas i kapitel 16.

### 9.7.3 Marknadskontrollens omfattning

**Kommitténs förslag:** Såväl antalet marknadskontroller som omfattningen av varje kontrollinsats bör utökas väsentligt.

Marknadskontrollerna bör utföras i samarbete med den kommunala konsumentverksamheten, av Konsumentverkets egen personal eller av fristående företag eller organisationer på verkets uppdrag.

Samarbetet med andra myndigheter bör utvecklas.

När det gäller omfattningen av marknadskontrollen konstaterar vi att Konsumentverket som mest genomfört ett tiotal kontroller per år. Antalet kontroller bör utökas väsentligt. Enligt vår bedömning torde det krävas minst en fördubbling för att uppnå en rimlig nivå. Dessutom bör en förstärkning ske vad avser den geografiska spridningen av marknadskontrollerna och omfattningen av varje kontrollprojekt. Kontrollerande provningar bör också utföras i större utsträckning. Av den tidi-

gare redovisningen av de marknadskontroller som genomförts framgår att Konsumentverket prioriterat leksaker och personlig skyddsutrustning, vilket är en naturlig följd av den speciallagstiftning som gäller för dessa produktområden. Det är dock enligt vår mening viktigt med kontrollinsatser även på andra områden, t.ex. verktyg, fritidsprodukter och tjänster.

EG-kommissionens rapport med förslag till revideringar av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet kan väntas innehålla krav på att medlemsländerna bl.a. upprättar sektorsvisa marknadskontrollprogram, uppdelade efter produktkategorier och/eller riskkategorier. I linje med detta föreslår vi att Konsumentverket bör upprätta årliga marknadskontrollplaner.

Vi anser att den kommunala konsumentverksamheten även i fortsättningen bör bistå Konsumentverket med lokala marknadskontroller. Enligt vårt förslag i kapitel 4 bör lokal marknadsbevakning på uppdrag av Konsumentverket utgöra en lagstadgad kommunal uppgift. Genomförs förslaget innebär detta att en rikstäckande marknadskontrollverksamhet kan tillförsäkras.

Konsumentverket har hittills ersatt den kommunala konsumentverksamhetens insatser i marknadskontrollen med ett belopp som täcker ungefär hälften av arbetskostnaden. Skulle vårt förslag om obligatorisk kommunal verksamhet inte genomföras anser vi att Konsumentverket i så fall bör ersätta kommunerna fullt ut för deras arbetsinsatser. Den geografiska spridningen och kommunernas möjligheter att delta bör därmed öka.

Konsumentverket har i sin rapport till regeringen om marknadskontrollen pekat på flera fördelar med att de kommunala konsumentvägledarna deltar i arbetet, t.ex. att de har grundläggande kunskaper om produktsäkerhet, ett engagemang för konsumentfrågor och en god lokalkännedom. Det är angeläget att Konsumentverket svarar för återkommande utbildningsinsatser för de konsumentvägledare som deltar i marknadskontrollen. Produktsäkerhetslagstiftningen och de tekniska standarder som i många fall gäller för produkterna är dock komplicerade. Mer djupgående kunskaper hos de personer som utför kontrollerna på säljställen skulle sannolikt effektivisera och höja kvaliteten på marknadskontrollen i vissa fall. Det kan därför finnas anledning att i första hand samarbeta med den kommunala konsumentverksamheten i marknadskontroller som inte förutsätter en särskild kompetens. För mer komplicerade kontroller bör andra lösningar väljas.

Vi föreslår att Konsumentverket bör pröva att i viss utsträckning använda sin egen fasta personal eller projektanställd personal till inspektionsverksamheten. Detta kan vara lämpligt när det finns anledning att föra en dialog med den berörda näringsidkaren, när det rör sig

om produkter som är svåra att bedöma utan en djupare kompetens eller i andra särskilda fall. Verket bör också kunna upphandla marknadskontrolltjänster av fristående kontrollföretag, andra myndigheter eller organisationer. De ekonomiska resurserna måste således vara tillräckliga för att verket tillfälligt skall kunna anställa eller upphandla särskild kompetens. Fördelningen av uppdragen mellan egen personal, den kommunala konsumentverksamheten och fristående uppdragstagare är en fråga för Konsumentverket att ta ställning till med utgångspunkt från den aktuella marknadskontrollens karaktär.

Syftet med marknadskontrollen är bl.a. att produkter med säkerhetsbrister skall upptäckas i ett tidigt skede för att motverka att konsumenter skadas eller råkar ut för olyckstillbud. Anmälningar från konsumenter som köpt produkter och upptäckt brister kan därför aldrig ersätta systematiska stickprovskontroller på marknaden. Däremot är signaler från konsumenter, konsumentvägledare eller andra om bristfälliga produkter eller om generella säkerhetsproblem på vissa områden ett värdefullt komplement till den systematiska marknadskontrollen. Det kan vara lämpligt att Konsumentverket t.ex. via sin webbplats ytterligare förenklar för konsumenter och andra att göra myndigheten uppmärksam på produkter som misstänks ha säkerhetsbrister.

Verket bör eftersträva att utveckla samarbetet med andra marknadskontrollerande myndigheter. Såvitt vi kan bedöma är det huvudsakligen med Arbetarskyddsstyrelsen (personlig skyddsutrustning) samt Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket (leksaker) som ett direkt samarbete kan komma i fråga. Detta sker sedan flera år med Arbetarskyddsstyrelsen. På leksaksområdet finns också möjligheter att etablera ett samarbete med Tullverket, vilket bör utnyttjas.

Ett generellt erfarenhetsutbyte sker via Marknadskontrollrådet, som SWEDAC i egenskap av samordningsmyndighet för marknadskontrollen bildat. Vi anser att SWEDAC bör utveckla sin samordningsuppdrag till att erbjuda stöd till de marknadskontrollerande myndigheterna, t.ex. i fråga om hur kontrollerna kan organiseras, urvalsprocedurer, upphandlingsrutiner m.m. Vi tycker också att regeringen bör överväga att ge SWEDAC en mer pådrivande funktion när det gäller omfattningen och innehållet i sektorsmyndigheternas marknadskontroller.

Vikten av nordiskt och internationellt samarbete har betonats av bl.a. regeringen. Av den tidigare redovisningen framgår att Konsumentverket deltar i ett nordiskt samarbete på produktsäkerhetsområdet, bl.a. för att utbyta erfarenheter av marknadskontrollverksamheten, men att någon gemensam marknadskontroll inte har genomförts. Verket framförde i sin rapport till regeringen om marknadskontrollen bl.a. att ett närmare samarbete inom Norden på sikt skulle kunna leda till effektivare kontroller och innebära en viss arbetsfördelning, men påpe-

kade att olikheter i lagstiftningen och i systemen för marknads kontroll försvårar gemensamma kontroller. Administrationen av gemensamma projekt blir också omfattande. Vi anser att det nordiska samarbetet är viktigt och att gemensamma marknadskontroller bör prövas. Regeringen bör verka för att nordiska projektmedel kan utgå för att täcka de extra kostnader som gemensamma kontroller medför och för att utvärdera effekterna av ett sådant samarbete.

## 9.8 Standardisering

### 9.8.1 Bakgrund

#### **Standardiseringens betydelse i konsumentpolitiken**

Standardiseringen syftar till förenklingar och besparingar och innebär att företag och andra intressenter inom en bransch enar sig om gemensamma regler för hur en produkt eller ett system skall vara utformat. Standarder, som numera ofta utformas som krav på funktion i stället för konstruktion, kan bidra till lönsammare produktion och handel. Standarder kan också syfta till ökad säkerhet och bättre skydd för hälsa och miljö.

Många svenska företag tillverkar produkter som är utformade enligt svensk eller internationell standard. Det finns även standarder som styr företagets produktionsprocesser, kvalitetssäkringssystem och miljöledningssystem.

Standardisering har spelat en viktig roll för utvecklingen av det moderna industrisamhället. Ursprungligen tillkom standardiseringen för att tillgodose näringslivets behov av att åstadkomma rationella lösningar inom konstruktion och tillverkning. Standardiseringen har numera stor betydelse för myndigheter och andra offentliga organ, eftersom standarder allt mer utnyttjas för att harmonisera tekniska regler mellan olika länder, också i de delar dessa har betydelse för skydd av liv, hälsa och miljö. Standarder har därför i viss utsträckning kommit att ersätta och/eller komplettera myndighetsföreskrifter. I dag torde det finnas mellan 20 000 till 30 000 internationella standarder.

En väl fungerande organisation för framtagning av standarder är en viktig del i ett lands tekniska infrastruktur. Staten har sedan många år bidragit till standardiseringsverksamheten och Sverige har internationellt legat långt framme inom standardiseringsområdet. I dag ställer den tekniska utvecklingen och produkternas korta livslängd krav på att standardiseringsverksamheten arbetar snabbare än tidigare och att arbetsformerna effektiviseras. Det är framför allt den snabba utveck-

lingen inom IT-området som pressar på. Samtidigt har internationaliseringen lett till att allt mer arbete läggs ned på att utarbeta globala och europeiska standarder i stället för separata svenska lösningar. Cirka 95 procent av de svenska standarder som fastställs i dag är helt eller delvis baserade på internationella standarder.

### **Den svenska standardiseringsorganisationen**

Den svenska standardiseringsorganisationen består av SIS Standardiseringen i Sverige och åtta av SIS auktoriserade standardiseringsorgan. Standardiseringsorganen är ideella föreningar och är organiserade på liknande sätt som SIS, dvs. med fullmäktige, styrelse och VD. De åtta är:

BST Byggstandardiseringen  
HSS Hälso- och sjukvårdsstandardiseringen  
ITS Informationstekniska standardiseringen  
IKH Kran- och hisstandardiseringen  
MMS Material- och mekanstandardiseringen  
SEK Svenska elektriska kommissionen  
TKS Tryckkärlsstandardiseringen  
STG Allmänna standardiseringsgruppen.

Det praktiska arbetet med att utforma standarder sker i tekniska kommittéer och arbetsgrupper som administreras av de åtta standardiseringsorganen. I kommittéerna finns företrädare för tillverkare, användare och myndigheter. Totalt deltar ca 6 000 experter i svenska kommittéer och arbetsgrupper. Dessa experter deltar i standardiseringsarbetet utan kostnad för standardiseringsorganen. Den svenska standardiseringsorganisationen omsätter cirka 160 miljoner kronor per år. Cirka 25 procent av kostnaderna finansieras genom försäljning av standarder. Statsbidragen uppgår till cirka 25 miljoner kronor, vilket motsvarar omkring 15 procent av kostnaderna. Resten finansieras genom ersättning från deltagande myndigheter och företag. Statliga myndigheter erlägger knappt 20 miljoner kronor i deltagaravgifter eller projektbidrag. Härtill kommer kostnaderna för de 6 000 experternas arbetstid. Uppskattningsvis bedöms dessa kostnader uppgå till 800 miljoner kronor per år (Riksrevisionsverkets rapport 1997:15, Effektivare stöd till standardiseringen – regeringsuppdrag).

### **Statsbidrag till standardisering**

Staten har sedan länge gett ett finansiellt stöd till standardiseringen. Det årliga anslaget utgår till SIS Standardiseringen i Sverige (inom utgiftsområdet för näringsliv). SIS, tillsammans med åtta auktoriserade standardiseringsorgan för olika verksamhetsområden, skall verka för svensk standardisering nationellt, europeiskt och globalt. Det övergripande målet för det statliga bidraget är att standardiseringsverksamheten skall driva svenska intressen i det internationella och europeiska standardiseringsarbetet, höja produktiviteten och konkurrenskraften hos svenskt näringsliv samt bidra till att statens specifika ansvar för medborgarnas skydd för liv, hälsa, miljö och egendom tillgodoses. Av regeringens förslag till budget för år 2000 (prop. 1999/2000:1) framgår att bidrag utgår för att bibehålla och utveckla en standardiseringsorganisation som är tillgänglig för alla intresserade parter i Sverige och som kan driva svenska intressen i det europeiska och internationella standardiseringsarbetet samt för att utföra vissa ålägganden gentemot den europeiska standardiseringen som staten genom EU gett den svenska standardiseringen. Vidare utgår bidrag för arbete på de områden där staten har ett specifikt ansvar. Standardiseringen har på dessa områden tilldelats en betydelsefull roll i EG:s lagstiftningsarbete och kommer, enligt regeringen, att få en liknande roll i de globala ansträngningarna att undanröja handelshinder.

SIS fördelar det statliga anslaget till de olika standardiseringsorganen. En viss del av statsbidraget anslås sedan budgetåret 1999 som uppdragsmedel till vissa myndigheter, bl.a. Konsumentverket, vilket innebär att verket under 1999 disponerade 1,5 miljoner kronor. Dessa medel fördelas som projektbidrag till standardiseringsorganisationerna för standardiseringsprojekt som är angelägna från konsumentsynpunkt. Anslaget kan inte användas som bidrag till myndighetens egna kostnader för att delta i standardiseringsarbete.

### **Den inre marknaden och standardiseringen**

Nästan allt svenskt standardiseringsarbete sker i direktkontakt med det internationella arbetet. På global nivå samordnas standardiseringen av bl.a. ISO (International Organization for Standardization) och IEC (International Electrotechnical Commission) samt på europeisk nivå av CEN (European Committee for Standardization), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) och ETSI (European Telecommunications Standards Institute). Även på internationell nivå sker det praktiska standardiseringsarbetet i tekniska kommittéer och arbetsgrupper.

CEN ansvarar för standardisering inom alla sektorer utom standarder som rör elområdet, vilka hör till CENELEC:s område, samt standarder om telekommunikation, som hör till ETSI. Merparten av det europeiska standardiseringsarbetet som Konsumentverket deltar i hör till CEN, som består av de centrala nationella standardiseringsorganen i samtliga EU- och Efta-länder (19 st) och Tjeckien samt sex associerade organisationer. SIS Standardiseringen i Sverige är medlem i CEN. Arbetsgrupperna i Sverige, under SIS, kan sägas fungera som referensgrupper eller bakgrundskommittéer för att samordna de svenska synpunkterna i det internationella arbetet. Strävan är att så långt som möjligt ta fram globala standarder. Medan ISO:s och IEC:s standarder är rekommendationer till de nationella standardiseringsorganen måste en europastandard fastställas som nationell standard i alla medlemsländer.

År 1985 beslutade EU att införa en ny metod för att precisera de säkerhets- och miljökrav som produkter måste uppfylla enligt de olika produktdirektiven för att fritt få säljas på hela EU-marknaden. Före den nya metoden var det krångligt och tidsödande att anta direktiv. I princip skulle alla tekniska bestämmelser ingå i direktiven, som därigenom blev mycket detaljerade. I produktdirektiv som utformas enligt den nya metoden anges i stället väsentliga säkerhets- och miljökrav som ställs på produkten. Det överlåts sedan till de europeiska standardiseringsorganen att utarbeta europeiskt harmoniserade standarder med närmare tekniska specifikationer för produkten. Om en produkt tillverkas i enlighet med dessa standarder presumeras den uppfylla kraven i direktiven. Att följa en standard är fortfarande frivilligt, men eftersom ett företag som följer en standard förutsätts uppfylla säkerhets- och miljökraven har standarden kommit att fylla en i det närmaste legal roll. Kommissionen ger genom ett särskilt förfarande de europeiska standardiseringsorganen mandat, dvs. uppdrag, att utarbeta standarder på basis av de väsentliga säkerhetskraven i ett produktdirektiv. Mandaten behandlas i en särskild kommitté (den s.k. 98/34-kommittén) där medlemsstaterna ges tillfälle att framföra sina synpunkter.

För att en färdig standard skall kunna ge presumtion att kraven i direktivet uppfylls måste kommissionen publicera en referens till standarden i Europeiska Gemenskapernas Tidning (EGT). Om en medlemsstat inte anser att standarden uppfyller direktivets krav kan staten lämna en protest mot att referensen publiceras i EGT.

De direktiv som EU beslutar om måste införlivas i den nationella lagstiftningen och detta sker i Sverige vanligen genom en s.k. ramlag, eventuellt kompletterad med en förordning och vissa allmänt formulerade myndighetsföreskrifter. Tidigare kunde myndigheterna själva utfärda föreskrifter med tekniska specifikationer. Genom den nya metoden har huvuddelen av detta regelarbete överfört till standardise-

ringsorganen. Europeiska kommissionen har under senare år uppmärksammat att det finns ett behov av konsumentrelaterade standarder på det s.k. icke-harmoniserade området dvs. på områden som inte omfattas av särskilda produkt direktiv. Även här tillämpas ett förfarande med mandat till standardiseringsorganen. Att uppfylla dessa standarder ger inte någon presumtion att en produkt uppfyller av myndigheter ställda säkerhetskrav. Standarderna bidrar dock till en höjning av säkerhetsnivån. För närvarande har kommissionen tagit fram 7–8 standardiseringsmandat på det icke-harmoniserade området. Som exempel kan nämnas rammandat avseende barnsäkerhet, barnomsorgsprodukter, stegar, oljelampor och cigarettändare.

Införandet av den nya metoden innebar en ny arbetsfördelning mellan myndigheterna å ena sidan och den privaträttsliga standardiseringen å den andra. Den nya arbetsfördelningen har ställt stora krav på den europeiska standardiseringen att få fram nödvändiga standarder. Övergången från nationellt inriktad standardisering till europeisk standardisering har i stort sett ägt rum på mindre än ett halvt decennium. Den nya metoden har inneburit en tjugodubbling av den årliga tillkomsten av europeiska standarder, dvs. totalt 5 000 nya europeiska standarder.

I regleringsbrevet till SIS Standardiseringen i Sverige för budgetåret 1995/96 angavs att standardiseringsorganisationen särskilt skall beakta och verka för att standardens legala roll tillvaratas i det europeiska samarbetet. Någon statistik över hur många standarder som myndigheter hänvisar till i sina föreskrifter eller som är baserade på den nya metodens direktiv finns inte. Enligt en enkät genomförd av Riksrevisionsverket till de auktoriserade standardiseringsorganen visade det sig att kostnaden för de mandaterade projekten (standardisering på uppdrag av kommissionen) uppgick till ca 42 procent av standardiseringsorganens totala kostnader. Resultatet visade således att standardiseringen prioriterar standarder som har en legal roll.

I regeringens skrivelse till riksdagen, Sverige och den inre marknaden (skr. 1996/97:83, s. 36f), påpekas att ökande användning av standarder för att uttrycka tekniska krav och krav på kvalitetsledningssystem m.m. för med sig att standardiseringsarbetet bör göras mer synligt och tillgängligt. Förbättrade förutsättningar för intressenterna i näringslivet och hos myndigheterna att påverka och tillgodogöra sig standardiseringsarbetet är viktigt. I synnerhet är konsumenters och småföretags möjligheter att följa och påverka denna utveckling nödvändig att beakta.

I nämnda skrivelse anförts även att regeringen skall verka för ett samordnat och långsiktigt arbete inom EU för bättre produktsäkerhet och då särskilt barnsäkerhet. Standardiseringen intar här en nyckelroll, varvid konsumentinflytandet är mycket viktigt.



### **Konsumentinflytandet i standardiseringen**

Konsumentverket började tidigt att delta i europastandardiseringen. Eftersom Konsumentverket tidigare fastställt säkerhetskrav i riktlinjer för bl.a. leksaker och viss skyddsutrustning var det nödvändigt att verket, i samband med att leksaksdirektivet och direktivet om personlig skyddsutrustning fastställdes, engagerade sig i den omfattande standardisering som tog sin början i slutet av 1980-talet.

Konsumentverkets insatser inom europastandardiseringen har i åtskilliga fall varit lyckosamma. Flera samverkande faktorer har bidragit till detta, som t.ex. relativt goda ekonomiska och personella resurser, goda fackkunskaper inom respektive område som en konsekvens av ett långsiktigt utrednings- och förhandlingsarbete, ett aktivt engagemang och ett väl fungerande nordiskt samarbete.

Standardiseringen är ett stort och från säkerhetssynpunkt viktigt område. EU-medlemskapet och skapandet av den inre marknaden gör det angeläget att Konsumentverket satsar aktivt och långsiktigt för att upprätthålla de säkerhetsnivåer som i Norden anses självklara eller rimliga. Standardiseringens betydelse för den framtida konsument säkerheten i Europa blir allt tydligare. I EG-kommissionens tredje mandat för standardisering av personlig skyddsutrustning i mitten av 1990-talet framhålls betydelsen av att konsumentområdet prioriteras.

Konsumentverkets deltagande i standardiseringen är angeläget, både på grund av myndighetsfunktionen och rollen som kompetent konsumentföreträdare. I en rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om "Effektivitet och tillförlitlighet i europeisk standardisering enligt den nya metoden" KOM(1999)921, framhålls vikten av att säkerhetsmyndigheterna verkligen deltar i standardiseringsprocessen och då särskilt vad avser frågor som rör hälsa och säkerhet. Myndigheterna bör utgöra en garanti för att krav och regler i framtagna standarder verkligen uppfyller de väsentliga säkerhetskrav som fastställs i direktiv och mandat.

I direktiv som gäller information om konsumentprodukter hänvisas till standarder när fråga är om mätningar. Som exempel kan nämnas den obligatoriska deklARATIONEN av energiåtgång och andra funktioner hos hushållsapparater. För att det skall vara möjligt att jämföra de deklarerade värdena krävs att mätningen har gjorts enligt harmoniserade standarder. Det är viktigt med konsumentinflytande även vid denna typ av standardisering.

Regeringen har under en rad år betonat vikten av att Konsumentverket spelar en aktiv och viktig roll inom det internationella standardiseringsarbetet och att ambitionsnivån skall vara fortsatt hög. Till följd av minskande resurser har dock insatserna under de senaste åren

begränsats kraftigt. Deltagandet i internationella arbetsgrupper har framför allt rört leksaker, vissa småbarnsprodukter och personlig skyddsutrustning (främst hjälmar). Verket konstaterar att i de fall man endast kunnat delta i standardiseringsarbetet per korrespondens har detta inneburit att man haft svårt att få gehör för synpunkterna.

Skillnaden mellan att vara myndighets- eller konsumentrepresentant i standardiseringen är för Konsumentverkets vidkommande relativt liten, men det finns ett behov av att kunna sprida konsumentinflytandet i det europeiska standardiseringsarbetet till så många kompetenta parter som möjligt. Konsumentverket har på området personlig skyddsutrustning gjort försök att få organisationer, t.ex. inom sport- och idrottsrörelsen att engagera sig i standardiseringen, men detta har inte varit framgångsrikt.

Efter förslag i den näringspolitiska propositionen (1989/90:88) och i enlighet med riksdagsbeslut (bet. 1989/90:NU30, rskr. 1989/90:326) beslutade SIS fullmäktige att inrätta ett konsumentråd vid SIS Standardiseringen i Sverige. Rådets syfte är att stärka konsumenternas deltagande i standardiseringsverksamheten och höja medvetenheten om konsumentfrågornas betydelse i det tekniska standardiseringsarbetet. Rådets uppgifter är att

- stärka konsumenternas medverkan i olika standardiseringsprojekt, nationellt och internationellt
- lämna förslag till SIS styrelse gällande statsanslagets fördelning
- följa och utvärdera för konsumenten intressanta standardiseringsprojekt
- delta i internationellt samarbete.

Regeringen har i flera sammanhang, bl.a. i 1995 års konsumentpolitiska proposition (1994/95:140) och i budgetpropositionen för 1995/96, uttalat att frivilliga organisationer måste ges tillfälle att medverka i standardiseringsarbetet.

Under senare år har s.k. främjandemedel använts av SIS Konsumentråd för att sprida kunskap om standardiseringens betydelse hos frivilliga organisationer och grupper. Som exempel kan nämnas att Handikappförbundens samarbetsorgan tagit fram en trycksak och arrangerat konferenser inom projektet Handikappaspekter i standardiseringen. En rad seminarier om konsumentnyttan i standardiseringen har organiserats av Husmodersförbundet Hem & Samhälle på olika platser i Sverige och en kartläggning av standardiseringsprojekt inom IT-området har utförts av De Synskadades Riksförbund. Sveriges Konsumentråd slutligen har genom olika aktiviteter verkat för ett ökat inflytande i standardiseringsarbetet.

Resultat i form av ett ökat medvetande hos de frivilliga organisationerna för vikten av standardisering har uppnåtts. Det visar både den ökande omfattningen av utdelade resebidrag från SIS Konsumentråd och det ökade intresset för standardiseringen från organisationerna. Inom standardiseringsgruppen STG främjas också konsumentrepresentationen genom att konsumentrepresentanter generellt får delta i konsumentrelaterat standardiseringsarbete utan att erlägga den avgift som den tekniska kommittén tar ut av övriga aktörer.

De Handikappades Riksförbund och Handikappinstitutet har genomfört ett projekt angående ett effektivt brukar/konsumentinflytande i det internationella standardiseringsarbetet. I handboken Konsumentinflytande i standardisering – makten och ansvaret (Stockholm 1999) har frågan ställts om vem som är lämplig att representera konsumenterna i standardiseringsarbetet. Enligt organisationerna är det den person som har kunskaper inom området, dvs. en expert. Det är dock sällsynt att det går att hitta en konsumentrepresentant som har den tekniska kunskap som företagets företrädare har, sägs det i handboken. Men den expertis som behövs som konsumentrepresentant är att vara en god företrädare för brukarna/användarna. Det är konsumenten som har en god generell kunskap och erfarenhet inom produkt- eller tjänsteområdet.

På Konsumentverket, som på myndighetsnivå representerar konsumenterna i standardiseringen, måste dock högre krav ställas. För att nå framgång i standardiseringen och driva igenom viktiga konsumentkrav är det ofta nödvändigt att ha i det närmaste lika stora kunskaper om produkten i fråga som industrirepresentanterna har. Dessutom krävs det kunskaper t.ex. om skadefall och liknande när det rör sig om standardisering av produkters och tjänsters säkerhet (se avsnittet om skaderapportering). En sådan kompetens tar ofta lång tid att bygga upp, och den måste dessutom underhållas med aktuell kunskap. I praktiken är därför tillgången till konsumentrepresentanter med tillräcklig kompetens på sådana standardiseringsområden som är relativt komplicerade begränsad, såväl hos Konsumentverket som hos olika organisationer.

För att samordna konsumentinflytandet inom EES-området och för att därmed ge större kraft åt de europeiska konsumentorganisationerna i CEN-standardiseringen deltar Konsumentverket och representanter för vissa konsumentorganisationer i en europeisk konsumentorganisation för koordinering av konsumentinflytande i standardiseringen, ANEC (Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs). ANEC, som helt finansieras av EG-kommissionen, bildades formellt i mitten av 1990-talet men fanns tidigare i annan form (SECO). Som en följd av ANEC:s koordineringsarbete har konsumenternas insyn i den mångfacetterade europeiska standardiseringen förbättrats väsentligt.

Kontakterna mellan konsumentföreträdarna har underlättats och gemensamma ställningstaganden kan ske i principiella frågor. ANEC har även en viktig roll när det gäller att påverka kommissionen i principiellt viktiga frågor. Trots dessa förbättringar måste man, enligt Konsumentverket, ha klart för sig att då det gäller det faktiska standardiseringsarbetet måste medlemsländerna delta med experter och resurser för tester och utredningar. ANEC kan endast samordna de faktiska insatserna och erbjuda ett forum för diskussion och utveckling av konsumentinflytandet.

Som framgått tidigare innebär direktiv enligt den nya metoden ett mycket stort behov av europastandarder. För närvarande kan två trender urskiljas, dels ett behov av standarder inom områden som inte tidigare tagits fram på uppdrag av kommissionen, dels ett behov av revidering av standarder som togs fram under början av 1990-talet. De sistnämnda standarderna kommer i flera fall att revideras inom ramen för ISO, dvs. den globala standardiseringen.

Behovet av konsumentinflytande i europastandardiseringen är mycket stort. Trots enskilda länders ansträngningar att öka konsumentinflytandet har näringslivet normalt sett ett dominerande inflytande i hela processen. En ökad satsning på konsumentinflytande i CEN-arbetet är enligt Konsumentverket angelägen om inte Sverige skall behöva acceptera lägre produktsäkerhet än vad svenska konsumenter har rätt att förvänta sig. För att detta skall kunna ske krävs en långsiktig finansiering som gör det möjligt för t.ex. Konsumentverket att bygga upp en hög kompetens.

## 9.9 Överväganden och förslag angående standardisering

### 9.9.1 Statens deltagande i standardiseringen

**Kommitténs bedömning:** Standardernas betydelse har på senare år ökat väsentligt som en följd av den s.k. nya metoden för att utforma gemenskapslagstiftning. Statliga representanter/myndighetsrepresentanter bör därför i största möjliga utsträckning delta i arbetet inom tekniska kommittéer och arbetsgrupper, såväl nationellt som internationellt, som är av betydelse för konsumentprodukters säkerhet och övriga funktion. Detta gäller särskilt standardiseringsprojekt som bygger på ett mandat från EG-kommissionen att ta fram en harmoniserad standard.

Standardiseringsarbetet är frivilligt och öppet för alla intresserade parter (företag, organisationer, myndigheter m.m.).

Den nya metoden för utformning av EU-lagstiftning dvs. att i direktiv endast ange väsentliga säkerhetskrav och att överlåta till de europeiska standardiseringsorganen att ta fram detaljerade tekniska specifikationer innebär i praktiken att den privaträttsliga standardiseringen har tagit över det arbete som myndigheter tidigare utförde dvs. att utfärda tekniska föreskrifter. Att delta i standardiseringen är därför en viktig del av produktsäkerhetsarbetet. En produkt som tillverkats i enlighet med s.k. harmoniserade standarder presumeras uppfylla de säkerhetskrav som anges i gemenskapslagstiftningen. En tillverkare behöver inte följa en standard utan kan på annat sätt visa att en produkt överensstämmer med de krav som anges i EU-lagstiftningen. De flesta tillverkare väljer emellertid att följa en standard eftersom ett sådant förfarande är både enklare och billigare än att på annat sätt visa överensstämmelse med kraven.

Mot bakgrund av att tekniska föreskrifter vad gäller säkerheten hos produkter i praktiken utfärdas inom ramen för standardiseringen är det viktigt att staten/myndigheter deltar i standardiseringsarbetet såväl nationellt som internationellt. Utan ett sådant deltagande är det inte möjligt för Sverige att påverka utformningen av de detaljerade tekniska specifikationer som är tänkta att fylla ut de allmänt hållna väsentliga säkerhetskrav som anges i gemenskapslagstiftningen på området.

### 9.9.2 Ökat konsumentinflytande i standardiseringen

**Kommitténs förslag:** Staten har ett ansvar för att, på alla nivåer, arbeta för att konsumentaspekterna beaktas inom standardiseringsarbetet. Staten bör därför verka för att sådana rutiner och procedurer t.ex. röstningsregler tillämpas som ger konsumentintresset ett väsentligt ökat inflytande.

Det finns inte någon styrning i form av regler från statsmakternas sida över hur arbetet skall bedrivas eller om att vissa intressenter skall/måste vara representerade i arbetet. Som en följd av att standardiseringen är privaträttslig, och således frivillig till sin karaktär, saknas det övergripande procedurregler för standardiseringsarbetet, i vart fall på nationell svensk nivå.

Intressenterna (företag, myndigheter, organisationer m.m.) för varje standardiseringsprojekt beslutar själva vilka regler och förutsättningar som skall gälla inom projektet. Inom varje projekt bestäms således

bland annat om vilka grunder som skall gälla för finansiering (intressenterna svarar själva för projektets finansiering) och vilka omröstningsregler som skall gälla då enighet inte kan uppnås inom gruppen. Målsättningen är, inom all standardisering, att uppnå en lösning som kan accepteras av samtliga deltagande i projektet. Omröstning tillämpas dock om enighet inte kan uppnås.

Offentliga myndigheters roll i standardiseringen är inte okomplicerad. Konsumentmyndigheterna har till uppgift att skydda konsumenterna. I standardiseringen deltar myndigheterna, i vart fall i teorin, på samma villkor och på samma nivå som näringsliv och andra intressenter. Konsumentintresset är oftast underrepresenterat i förhållande till näringslivet vilket bland annat beror på de kostnader som är förbundna med deltagandet i standardiseringen och i vissa fall på att det saknas tillräcklig kompetens hos konsumentrepresentanterna på det aktuella området. I de fall då deltagarna i ett projekt inte kan enas utan måste tillgripa ett omröstningsförfarande kan följden bli att konsumentintresset får vika till förmån för andra intressen. Detta är olyckligt enligt vår mening mot bakgrund av den viktiga roll som standardiseringen spelar i produktsäkerhetssammanhang.

Staten är väl representerad i SIS ledande organ såsom i SIS styrelse, i SIS fullmäktige, i Nämnden för Svensk Standard, i SIS miljömärkning, i SIS Certifiering AB och i SIS Konsumentråd. Motsvarande gäller för styrelser och fullmäktige i de åtta, av SIS auktoriserade, standardiseringsorganen. Enligt vår mening bör staten på övergripande nivå och genom det offentliga representanter i tekniska kommittéer och arbetsgrupper arbeta för en ordning, t.ex. i form av rutiner och procedurregler, enligt vilken de olika intressentgruppernas synpunkter har samma tyngd.

### 9.9.3 Mandaterade standarder

**Kommitténs bedömning:** Det är viktigt att de europeiska (harmoniserade) standarder som, med utgångspunkt från ett mandat från EG-kommissionen, tas fram av standardiseringsorganen verkligen uppfyller villkoren för mandatet.

Det finns för närvarande ingen procedur varigenom EG-kommissionen formellt bedömer och godkänner att en standard som utarbetats av de europeiska standardiseringsorganen uppfyller villkoren i ett mandat. Definitionen på en harmoniserad europeisk standard är att den har tagits fram och antagits av de europeiska standardiseringsorganen på

grundval av ett standardiseringsmandat från EG-kommissionen. Det är således standardiseringsorganen som, genom att formellt anta standarden, bedömer om och garanterar att en standard uppfyller kraven. Det är viktigt att notera att det faktum att standarden är harmoniserad i sig inte medför att en produkt som tillverkats enligt standarden presumeras uppfylla föreskrivna krav. Förutom att vara harmoniserad krävs nämligen, för den nämnda presumptionen, att en referens till standarden skall vara publicerad av EG-kommissionen i Europeiska Gemenskapernas Tidning (EGT).

#### 9.9.4 Godkännandeprocédur för mandaterade standarder

**Kommitténs förslag:** Sverige bör inom EU verka för att en procedur införs genom vilken harmoniserade standarder skall bedömas, och godkännas, mot villkoren i standardiseringsmandaten innan en referens till standarden får publiceras i Europeiska Gemenskapernas Tidning (EGT).

Det finns för närvarande ingen formell godkännandeprocédur inom gemenskapen av att en harmoniserad standard uppfyller kraven, innan EG-kommissionen publicerar en referens till standarden i EGT. I respektive direktiv enligt den nya metoden finns dock förfaranden som skall användas om en medlemsstat eller EG-kommissionen anser att en standard, eller delar av den, inte uppfyller de väsentliga kraven i ett direktiv. Förfarandet kan leda till att EG-kommissionen återkallar en tidigare gjord publicering i EGT eller att det inte sker någon publicering av en referens till en ny standard. Förfarandena bygger inte på någon systematisk kontroll på EU-nivå av innehållet i standarderna, det förutsätts i stället att myndigheterna i medlemsstaterna utför en sådan kontroll.

EG-kommissionen och de europeiska standardiseringsorganen anlitar gemensamt konsulter inom ramen för standardiseringsarbetet, dvs. innan standarden antagits, som skall bedöma om utkast till standarder skall anses uppfylla villkoren i mandaten och de väsentliga kraven. Konsulternas bedömning har ingen rättsverkan.

Enligt vår mening är det otillfredsställande att det inte sker någon formaliserad aktiv bedömning av de harmoniserade standarderna innan publicering i EGT. Samma procedur skulle enligt vår mening kunna användas vid bedömningen av de färdiga standarderna som den som används för att utarbeta standardiseringsmandat dvs. att den perma-

nenta kommitté som bildats genom Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (Celex 398L0034) deltar i arbetet. En publicering i EGT av en referens till standarden skulle med andra ord ske först efter det att standarden behandlats i den nämnda kommittén.

En formaliserad bedömning enligt ovan kan dock inte ersätta ett aktivt deltagande i standardiseringsarbetet från säkerhetsmyndigheternas sida.



## 10 Konsumentforskning

### 10.1 Vårt uppdrag

Vi skall enligt våra direktiv analysera om den nuvarande statliga konsumentforskningen tillgodoser samhällets behov, föreslå eventuella förändringar och lämna förslag till hur verksamheten skall finansieras.

### 10.2 Bakgrund

#### **Vad är forskning?**

Forskning brukar delas in i grundforskning och tillämpad forskning. Gränserna mellan de olika kategorierna är dock flytande. Med *grundforskning* brukar avses att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap och nya idéer utan någon bestämd tillämpning i sikte. Med begreppet *tillämpad forskning* avses forskning som är inriktad på i förväg bestämda frågeställningar.

#### **Dagens system för finansiering av forskning**

Huvuddelen av den statligt finansierade forskningen utförs vid universitet och högskolor. Regering och riksdag anslår medel för forskning och utveckling inom samtliga departementsområden. Inom de flesta områdena finns forskningsråd och/eller sektorsorgan som i sin tur fördelar medel till forskning och utveckling vid universitet, högskolor, forskningsinstitut och företag.

#### *Forskningsrådsmedel*

Forskningsråden stöder vetenskapligt betydelsefull forskning inom sina respektive områden. Universitetens och högskolornas fakultetsanslag utgör forskningens basresurser och svarar för långsiktighet och kontinuitet. Anslagen används huvudsakligen till finansiering av tjänster och

infrastruktur. Forskningsrådsmedel fördelas efter inomvetenskapliga kriterier, (d.v.s. allmänvetenskapliga behov och inte forskningsbehovet hos en viss samhällssektor) till tidsbegränsade projekt och tjänster. Enskilda forskare föreslår forskningsprojekt som granskas med s.k. "peer-review-system" vilket innebär att andra forskare inom det aktuella området kvalitetsbedömer projekten. Forskarna har en stor frihet att avgöra vilken forskning som skall bedrivas inom ramen för fakultetsanslag och forskningsrådsmedel.

#### *Sektorsmedel*

Sektorsmedel fördelas av organ som skall tillgodose forskningsbehovet inom en viss samhällssektor. Dessa organ har skilda arbetssätt men gemensamt är att finansören kräver att även andra kriterier än inomvetenskapliga kvalitetskriterier skall vara uppfyllda.

### **Tidigare överväganden om konsumentforskning**

I propositionen Om forskning (prop. 1989/90:90) anförde regeringen att konsumentforskning inte kunde hänföras till något särskilt universitetsämne utan var tvärvetenskaplig till sin karaktär. Konsumentpolitiskt relevant forskning bedrevs inom olika ämnen men konsumentforskningen hade svårt att etablera sig vid universitet och högskolor eftersom området, genom sin mångvetenskapliga karaktär, var splittrat på flera vetenskapliga discipliner. I propositionen pekade regeringen vidare på att konsumentforskningen hade ett mycket brett arbetsområde. Den kunde vara inriktad på individbeteenden vid köptillfället, att en produkt fungerade för sitt ändamål, att den inte var farlig, att varudistributionen var tillfredsställande etc. En mycket viktig uppgift för konsumentforskningen ansågs vara att sätta in olika konsumentbeteenden i en helhet. Den samhällsvetenskapligt inriktade konsumentforskningen ansågs i propositionen vidare kunna ge värdefulla bidrag till den förändring av livsstil som t.ex. en mer resursknapp och miljöanpassad utveckling kan kräva.

Regeringen menade i propositionen Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:170) att det var angeläget att forskningen på konsumentområdet utvecklades. Frågan om hur konsumenternas attityder och beteenden påverkas av olika åtgärder och förändringar i samhället ansågs som ett viktigt problemområde. På det hushållsekonomiska området fanns det viktiga forskningsuppgifter som t.ex. hur hushållen använder och förmår använda sina ekonomiska resurser i ett

ekonomiskt krisläge. På det konsumenträttsliga området behövdes enligt regeringens mening forskningsinsatser, särskilt i ljuset av den europeiska integrationen. Även rättssociologins forskning ansågs angelägen för att belysa genomslagskraften av olika rättsregler.

I konsumentpolitiska kommitténs betänkande Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14) konstaterades att det inom det konsumentpolitiska området krävdes kontinuerlig kunskapsutveckling med både forskning och utvecklingsarbete. Kommittén framhöll att det fanns ett stort behov av forskning om konsumenternas rätt och ekonomi. Svårigheterna att etablera den konsumentekonomiska forskningen ansågs delvis bero på osäkerhet vad gäller finansieringsvillkor och delvis på brist på styrning och uttalad policy vid inrättandet av forskartjänster. Kommittén menade att kvalificerad forskning förutsätter långsiktig kunskapsuppbyggnad, kontinuitet och en säkerställd tillväxt av kompetenta forskare. Detta förutsatte i sin tur en högskolemiljö med forskarutbildning. För att garantera kvaliteten skulle, enligt kommittén, högskolor och universitet ha huvudansvaret för forskningsområdet. Som viktiga områden för forskningen utpekades kopplingen mellan konsument, marknad och miljö, avreglering av offentlig sektor samt internationalisering respektive förändringar i handelns struktur. Kommittén menade att konsumentekonomi och konsumenträtt som discipliner levde ett undanskymt liv inom de stora ämnena företagsekonomi och nationalekonomi samt juridik. Kommittén föreslog att den konsumentpolitiska forskningen skulle förstärkas inom universitet och högskolor, speciellt området konsumenträtt och ekonomi.

Regeringen konstaterade i propositionen Aktiv konsumentpolitik (prop. 1994/95:140) att den konsumentpolitiska forskningen vid universitet och högskolor måste stärkas. Forskning var, menade regeringen, ett betydelsefullt instrument för en resultatriktad konsumentpolitik. Genom forskningsinsatser kunde olika problem för konsumenterna kartläggas och analyseras. Regeringen föreslog att en särskild utredare skulle ges i uppdrag att ta fram ett förslag till forskningsprogram.

Konsumentforskningsutredningen som fick i uppdrag att ta fram ett förslag till konsumentpolitiskt forskningsprogram lämnade i betänkandet *Forskning för vår vardag* (SOU 1996:10) bland annat följande förslag. Ett nytt forskningsråd borde inrättas som efter en uppbyggnadsperiod skulle disponera ett årligt anslag om 50 miljoner kr. Rådets styrelsemajoritet föreslogs bestå av forskare. I styrelsen skulle ingå representanter för Konsumentverket, den kommunala konsumentverksamheten och konsumentorganisationerna. Forskningen inom området skulle enligt utredningen huvudsakligen bedrivas inom högskolan.

Målsättningen skulle vara att bygga upp varaktiga forskarnätverk, som omfattade flera discipliner, kring basinstitutioner med samordningsansvar. Forskningsrådet skulle stödja uppbyggnad av kompetens och varaktigheten hos nätverken. Konsumentverket skulle enligt förslaget garanteras medel för att ha möjlighet att göra utredningar som på kort sikt var nödvändiga för verksamheten. Sverige föreslogs ta initiativ till en förstärkning av EU:s forskningspolitik inom konsumentområdet. Utredningen konstaterade att huvuddelen av konsumentforskningen finansierades med anslag från forskningsråd och från Konsumentverket. Utredningen bedömde att insatserna till den dåvarande konsumentforskningen uppgick till mellan 15–25 årsarbetare vilket motsvarade en årskostnad på 9–15 miljoner kr. Med utgångspunkt från sin analys av forskningsområdet och behovet och nyttan av konsumentforskning satt i relation till befintliga forskningsresurser bedömde utredningen att en forskningsvolym om 50 miljoner kr per år efter en uppbyggnadsperiod var önskvärd och möjlig. Utredningen föreslog att ett årligt belopp om 12 miljoner kr skulle överföras till det nya forskningsrådet från andra forskningsfinansiärer. Enligt utredningens mening borde NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket), Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Avfallsforskningsrådet, Rådet för arbetslivsforskning och Konsumentverket i första hand medverka i uppbyggnaden av det nya forskningsrådet.

I propositionen *Forskning och samhälle* (prop. 1996/97:5) tog regeringen ställning till förslagen i betänkandet från konsumentforskningsutredningen. Regeringen ansåg i likhet med de flesta remissinstanserna att ett nytt forskningsråd inte borde inrättas. Regeringen föreslog istället att Forskningsrådsnämnden (FRN) skulle få i uppdrag att utarbeta ett samordnat program för att initiera och bygga upp långsiktig forskningskompetens inom konsumentforskningen. Utgångspunkten för FRN:s uppdrag skulle vara den kartläggning och analys som hade gjorts i betänkandet *Forskning för vår vardag*. Regeringen menade att det var viktigt att Konsumentverket och de frivilliga konsumentorganisationerna knöts till arbetet.

## **Något om forskning i allmänhet**

### *Forskning 2000*

Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken *Forskning 2000* skulle enligt sina direktiv bland annat analysera de svenska statliga forskningsinsatserna med utgångspunkt från samhällets behov och forskningens möjligheter, lämna förslag till övergripande, långsiktig

inriktning av de statliga forskningsinsatserna inför den planeringsperiod som inleds år 2000 samt lämna förslag rörande utformning av forskningsorganisation och ansvarsfördelning mellan berörda organ.

Forskning 2000 gjorde i betänkandet Forskningspolitik (SOU 1998:128) bland annat följande bedömningar och lämnade följande förslag.

*De statliga forskningsinsatserna, varför, hur mycket och vad:* Staten skall garantera forskningens frihet. Huvudansvaret skall gälla grundforskning och forskarutbildning. Staten skall svara för forskning och utvecklingsarbete till stöd för de verksamheter som bedrivs i statlig regi. När det gäller andra samhällssektorer skall staten främja forskning om detta bedöms vara den bästa insatsen för att utveckla dessa sektorer. Staten skall ge organisatoriska ramar för utförande av forskning. Staten skall ge förutsättningar för deltagande i internationellt forskningsarbete.

*Forskarutbildningen:* Ökad uppmärksamhet måste ägnas forskarutbildningens innehåll och uppläggning samt doktorandernas situation. Det saknas en bra form för första anställning av lärare vid universitet och högskolor som skulle kunna ge nyblivna doktorer möjlighet att både fortsätta med forskning och medverka i undervisningen. Forskningsråden måste i fortsättningen ta ett mer aktivt ansvar för forskarutbildningen genom att utifrån bedömningar av långsiktiga forskningsbehov och den internationella vetenskapliga utvecklingen svara för särskilda insatser inom bland annat nya ämnen.

*Organisation och arbetsformer:* Den nuvarande organisationen för att fördela de statliga forskningsresurserna är alltför splittrad. En mer samlad organisation för forskningsfinansiering skulle medverka till höjd kvalitet genom att insatser skulle bedömas vetenskapligt och vägas mot varandra i ett vidare sammanhang. Nya forskningsråd bör ersätta såväl dagens forskningsråd som de finansieringsinsatser som utförs av vissa sektorsforskningsorgan. Fyra nya forskningsråd föreslogs inrättas: Forskningsrådet för humaniora och samhällsvetenskap, Forskningsrådet för medicin, Forskningsrådet för naturvetenskap och Forskningsrådet för teknik.

En ny myndighet föreslogs inrättas med benämningen Forskningsrådets samverkansnämnd med uppgift att initiera och stödja tvärvetenskaplig forskning, genusforskning och forskningsinformation.

Regeringen tog i propositionen Vissa forskningsfrågor (prop. 1998/99:9) ställning till vissa av de förslag som lämnats av Forskning 2000. Regeringen konstaterade att staten har ett övergripande ansvar för att det svenska samhället utvecklar och tar tillvara ny kunskap. Staten skall enligt propositionen, där så är påkallat, i samverkan med kommuner och landsting främja forskning och utvecklingsarbete till

stöd för de verksamheter som bedrivs i offentlig regi. Statens ansvar skulle vidare vara att främja forskning och utvecklingsarbete för andra samhällssektorer när detta är av stor betydelse för att utveckla dessa sektorer och det är befogat att staten bidrar med finansiering. Staten skulle vidare ge organisatoriska ramar för utförande av forskningen, ge förutsättningar för deltagande i internationellt forskningssamarbete, utveckla former för forskningsinformation samt medverka till att forskningsrön kan tas tillvara i alla delar av det svenska samhället. Regeringen ansåg att de mål för forskningen och riktlinjer för forskningspolitiken som hade beslutats av riksdagen med anledning av den forskningspolitiska propositionen år 1996 (prop. 1996/97:5, Forskning och samhälle) tills vidare borde ligga fast. Enligt regeringens mening borde resurserna för grundforskning och forskarutbildning öka, särskilt vad gäller teknik och naturvetenskap. Regeringen anförde dock att även samhällsvetenskaplig forskning är nödvändig, inte bara för de bidrag den ger till förståelsen av människan som samhällsvarelse och av villkoren och utvecklingen i samhället utan också för att finna lösningar på olika samhällsproblem. Regeringen konstaterade att samhällsvetenskap liksom humaniora behövs i tvärvetenskapliga insatser i samspel med till exempel teknik för att behandla de komplicerade frågor som möter i dagens samhälle. Dagens organisation för forskningsfinansiering har, menade regeringen, byggts upp genom successiva tillskott och förändringar. En ingående analys av den nuvarande organisationens omfattning och inriktning behövde därför göras.

#### *Att finansiera forskning och utveckling (Ds 1999:68)*

Arbetsgruppen för fortsatt beredning av myndighetsstruktur för forskningsfinansiering fick bl.a. i uppdrag att analysera behovet av förändringar av hittillsvarande indelningsgrunder mellan forskningsansvariga myndigheter och att lämna förslag om vilka myndigheter med forskningsfinansierande uppgifter som skulle finnas och precisera ansvarsområdet för var och en av dessa. Arbetsgruppen föreslog bland annat följande.

Ett sammanhållet forskningsråd föreslogs skapas under Utbildningsdepartementet – *Vetenskapsrådet*. Rådets huvuduppgift skulle vara att stödja kunskapsuppbyggnad genom forskning vid universitet och högskolor. I uppgiften ingick stöd till forskning också inom icke etablerade områden där framsteg kan förväntas, områden som ibland kunde vara mång- eller tvärvetenskapligt definierade. Rådet skulle centralt se till att mångvetenskapliga satsningar över ämnesrådsgränserna kom till stånd när det ansågs motiverat. Att ta initiativ till

mångvetenskaplig forskning och att åstadkomma kraftsamling kring stora uppgifter skulle vara en central uppgift för rådet. Det nya rådet föreslogs överta ansvaret för kunskapsuppbyggande, långsiktig forskning som stötts av Forskningsrådsnämnden, Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet och Teknikvetenskapliga forskningsrådet. Vetenskapsrådet föreslogs få förfoga över betydande ekonomiska resurser för att kunna initiera och utveckla forskningsinitiativ över ämnesrådets gränser och ge stöd till speciellt framstående forskargrupper. En central fråga för Vetenskapsrådet föreslogs vara att skapa utrymme för nya satsningar, mångvetenskaplig forskning och kunskapsuppbyggnad i nya constellationer.

Arbetsgruppen föreslog vidare att följande nya myndigheter skulle skapas för att ansvara för stöd till forskning som är inriktad på samhällets och näringslivets behov. Motiven för denna typ av forskning är inte primärt vetenskapliga utan samhällets behov av resultaten. Den områdesorienterade forskningen finansieras inte på grund av forskningens kunskapsbehov utan för att den anses angelägen för samhället i bred mening eller för industriell utveckling, energihushållning, miljöhänsyn, hälsa, försvar, kulturella skäl osv.

*Forskningsrådet för sociala frågor och arbetsliv.* Rådet skulle svara för forskningsstöd med inriktning mot sociala frågor, social utveckling, hälsa, vård, handikapp, social omsorg, åldrande, rehabilitering, missbruk, etniska frågor, arbetsliv och arbetsmiljö. Det skulle överta uppgifter i huvudsak från Socialvetenskapliga forskningsrådet och Rådet för arbetslivsforskning.

*Myndigheten för teknisk utveckling, kommunikation och bebyggelse.* Myndigheten skulle svara för forsknings- och utvecklingsstöd för innovation och tillväxt i svenskt näringsliv och samhälle. Myndigheten skulle överta arbetsuppgifter främst från NUTEK:s (Närings- och teknikutvecklingsverket) avdelning för teknik, Kommunikationsforskningsberedningen och Bygghälsorådet samt från Rådet för arbetslivsforskning vad gäller arbetsorganisatorisk forskning.

*Forskningsrådet för miljö, lantbruk och naturresurser.* Rådet skulle svara för forskningsstöd med inriktning mot forskning om jordbruket och skogsbruket, forskning om miljöeffekter, återvinning och resursutnyttjande, avfall, riskhantering och samhällsplanering sett ur ett perspektiv av hållbar utveckling. Rådet skulle överta uppgifter främst från Skogs- och jordbrukets forskningsråd, och en del av Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets forskning.

Arbetsgruppen konstaterade att även med de förslag som gruppen fört fram är antalet finansierande myndigheter betydande. Förutom de nya myndigheter som föreslogs bildas finns det ett antal andra myndig-

heter som finansierar uppdragsforskning t.ex. Energimyndigheten, Rymdstyrelsen, Väg- och Banverket, Naturvårdsverket, Sida samt FOA. Enligt Arbetsgruppens mening finns det vissa uppgifter som inte lätt låter sig hanteras inom någon enskild myndighet och där behovet av samverkan mellan en eller flera myndigheter är uppenbar. Arbetsgruppen föreslog därför att ett *Forskningsforum*, som inte skulle vara någon egen myndighet, skapas. Detta organ är tänkt att ha en i huvudsak rådgivande funktion men ha vissa medel för att kunna initiera forskningssamverkan. Forskningsforums uppgift föreslogs vara att stärka samverkan mellan de statliga forskningsfinansierande myndigheterna vid gemensamma insatser eller när ansvaret är delat mellan flera myndigheter eller är oklart.

*Regeringens ledning av den statliga forskningen.* För att vissa centrala frågor skall kunna föras upp på regeringsnivå och få en god hantering där krävs, enligt Arbetsgruppen, en fast organiserad form för detta vilken gruppen benämner *Forsknings- och utvecklingsberedningen*.

### 10.3 Konsumentverkets och Forskningsrådsnämndens arbete

#### **Konsumentverket**

Av Konsumentverkets underlag, till regeringen, för fördjupad prövning (1999-01-15) framgår bland annat följande under rubriken "Stöd till forskning". Verket har i samråd med Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen tagit fram ett förslag till forskningsprogram för konsumentssäkerhet Forskning om konsumentssäkerhet, Rapport 1998:10 (se nedan). Ett seminarium har hållits om säkerhetsforskning. Konsumentverket har beviljat stöd till forskning om hushållens resurser i syfte att utveckla bättre kunskap om särskilt skuldtungda hushåll. Resultatet har bland annat använts för att förbättra verksamheten med lokal budget- och skuldrådgivning. En studie om vräkning från bostäder har gjorts, med förslag till åtgärdsprogram. Beslutsprocessen vid externa butiksetableringar har analyserats liksom hur effekterna av dessa har påverkat hushållens inköpsbeteende. Resultaten har bland annat lagts till grund för riksdagsbeslut om kommunernas möjligheter att påverka etableringar med stöd av plan- och bygglagstiftningen. En analys har gjorts av de tekniska möjligheterna att minska bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp för nya bilar. Som exempel på andra områden där Konsumentverket har förstärkt kunskapen med stöd av forskning kan nämnas: diskriminerande reklam och aggressiv marknadsföring, konsumentproblem med nödvändighetstjänster samt



miljöfrågor som kostnadsjämförelser av retursystem, varors livslängd, miljöpåverkan av kallstarter av bil samt möjligheterna att följa upp energiförbrukningen i småhus och av belysningskvalitet hos armaturer för lågenergilampor. Verket har med stöd av forskning kunnat dokumentera effekterna av den kommunala konsumentverksamheten liksom av konsumentverksamheten inom kommunala medborgarkontor. Verket har vidare givit stöd till nätverk för konsumentforskare. I Göteborg har nätverksverksamheten lett till disciplinöverskridande forskningsprojekt inom hushållsekonomi, konsumentteknik och miljö. Konsumentverket har sedan 1997 bistått Forskningsrådsnämnden och Nordiska Ministerrådet i deras respektive arbete med att initiera och bygga upp långsiktig forskningskompetens inom konsumentforskningen.

#### *Forskning om konsumentsäkerhet (Rapport 1998:10)*

Olycksfallsskador leder varje år till att ca 3 000 människor dör, 140 000 människor vårdas på sjukhus och 800 000–900 000 tas om hand i den öppna sjukvården. Av dessa olyckor inträffar ca 75 procent i hemmet, under fritiden eller i skolan. Kostnaderna för personskador har beräknats till 63 miljarder kronor per år. Trots problemens storlek finns enligt rapporten endast små och splittrade forskningsresurser avsatta till forskning inriktad på förebyggande av hem- och fritidsskador. I rapporten sägs att konsumentsäkerhet hittills inte har etablerats som forskningsområde i Sverige. Det finns ingen allmänt vedertagen definition för sådan forskning. Frågeställningar som är relevanta för området ingår naturligt i eller har beröringspunkter med forskning inom andra sektorer. Konsumentsäkerhetsforskning har anknytning till många olika forskningsdiscipliner med egna och starka forsknings-traditioner som: medicin, epidemiologi, biostatistik, psykologi, biomekanik, ekonomi, utbildning, sociologi, juridik, samhällsplanering, teknik och etik. Forskning som är direkt inriktad på konsumentsäkerhet förekommer enligt rapporten i endast obetydlig omfattning. I rapporten uppskattas omfattningen, med folkhälsoarbetet inkluderat, till någon miljon kronor per år. Vid en jämförelse med andra områden t.ex. arbetsmiljö konstateras att Rådet för arbetslivsforskning och Institutet för arbetslivsforskning tillsammans disponerade ca 780 miljoner kronor under år 1996.

Ett välutvecklat samspel behövs enligt rapporten med angränsande säkerhetsorienterade områden, som arbetsmiljö- och trafikområdet. Samtidigt behövs en viss avgränsning såväl mot dessa områden som mot den generella konsumentforskningen. Forskningsmetodik, data-

underlag och tillämpning av resultat har gemensamma men också särskiljande drag. Många frågeställningar som gäller säkerhet och risker är gemensamma för de olika sektorerna men det finns också sektorsspecifika problem som kan lösas med sektorsspecifik forskning.

### **Forskningsrådsnämnden**

Forskningsrådsnämnden (FRN) har sedan år 1997 regeringens uppdrag (prop. 1996/97:5 Forskning och samhälle) att ta fram ett samordnat program för att initiera och bygga upp långsiktig forskningskompetens inom konsumentforskningen. Som utgångspunkt för uppdraget angavs den kartläggning och analys som gjordes i betänkandet *Forskning för vår vardag* (SOU 1996:10). Konsumentverket och företrädare för konsumentorganisationerna skulle enligt regeringen knytas till arbetet med att ta fram ett program för konsumentforskningen. Regeringen har pekat ut en rad prioriterade områden för forskning bl.a.; hushållens resurser, system för varor och tjänster (bl.a. deras säkerhet och funktion), miljöhänsyn och kostnader samt konsumentpolitikens instrument och organisationernas roll. Även områdena IT, livsmedel och miljö skall enligt regeringens mening särskilt uppmärksammas. FRN har inrättat en förberedande flerdisciplinär arbetsgrupp för konsumentforskning. I gruppen har diskuterats behovet av prioriteringar. Följande fyra temaområden har prioriterats: Barn i konsumtionssamhället, Hushållens resurser och strategier, Konsumentteknik samt Produktsäkerhet. Inom dessa områden har bidrag delats ut för utarbetande av kunskapssammanställningar. Vidare har medel beviljats för uppbyggnad av forskarnätverk och för forskares deltagande i konferenser och seminarier. Nämnden har beviljat medel för forskning inom ett flertal av de prioriterade områdena.

Vad gäller områdena IT, Livsmedel samt Miljö och konsumtion har FRN beviljat stöd till utarbetandet av kunskapsöversikter. Vidare har seminarier anordnats för att identifiera forskargrupper som är aktiva inom de aktuella områdena. Definitionen av begreppet "Konsumentforskning" har diskuterats inom arbetsgruppen och på olika forskarseminarier. Den konsumentforskning som FRN, som en följd av diskussionerna, önskar stödja och initiera har valts ut från ett brukarperspektiv och då inte minst från hushållens perspektiv. Det finns ett stort behov av forskning om de effekter som konsumentpolitiska beslut kan få på olika konsumentgrupper. Förutom forskning om konsumenternas behov, t.ex. olika produkters grad av säkerhet, kan forskning behövas om konsumenternas olika beteenden, val av strategier och resurser. Företagens behov av kunskap om konsumenterna kan

indirekt komma in i bilden genom att konsumenternas och hushållens behov och krav blir belysta.

### *En strategi för långsiktig utveckling av konsumentforskning*

Konsumentforskningen omfattar enligt FRN:s mening ett stort antal delområden som befinner sig i olika utvecklingsfaser. Ett brett spektrum av discipliner är involverade. Forskningen handlar om ett ur samhällets synvinkel viktigt mång- och tvärdisciplinärt och icke tydligt definierat område där det finns ett stort behov av kunskap och forskning. Det finns relativt många aktiva forskare, som är splittrade på olika institutioner inom Sverige och som arbetar med för området relevanta frågor men som inte identifierar sig själva som konsumentforskare. Det faktum att området har en oklar disciplinär hemvist och är mångvetenskapligt bidrar till en svag teoretisk och metodologisk angreppsbas. Detta i sin tur bidrar till att konsumentforskning för närvarande har låg status. Även karriärvägarna inom universiteten är mycket begränsade. För initiering, uppbyggnad och långsiktig utveckling av konsumentforskningen behövs enligt FRN ett tillräckligt antal kompetenta forskare. Dessa bör ha en plattform eller förankring i universitetsvärlden där forskningen utförs, tydligare utpekade karriärvägar samt tillgång till finansiering. I första hand bör enligt FRN:s mening erfarna forskare lockas till området för att bryta ny mark och ta ansvar för handledning av yngre forskare. Först då kan flerdisciplinära arbetsgrupper med forskare som besitter hög kompetens inom aktuella eller anknytande områden växa fram. Samtidigt bör en förankring i universitetsvärlden ske t.ex. genom mer eller mindre flexibla nätverk och etablering av återkommande seminarier och konferenser.

Den ovan beskrivna strategin är långsiktig. FRN har genom sina aktiviteter påbörjat initieringsarbetet på området. För en långsiktig utveckling av konsumentforskningen krävs enligt FRN:s mening en stabilare organisatorisk struktur samt att tjänster på olika nivåer så småningom inrättas. Inte minst blir det av stor vikt med en stegvis ökning av projektstöd och så småningom att ett finansieringsansvar för detta mångdisciplinära område utpekas. FRN menar sammanfattningsvis att det, genom de initiativ som FRN har tagit, nu finns en grund för kontakter och för fortsatt initiering av konsumentforskning. Erfarenheter från andra forskningsfält har visat att initiering och uppbyggnadsarbete inom eftersatta forskningsområden kräver kontinuitet och en rad av åtgärder över en längre tidsperiod. Den samlade erfarenhet i fråga om initiering som finns inom FRN kan mycket väl enligt nämndens mening utnyttjas för dessa uppgifter.

## 10.4 Nordiskt arbete

### Nordisk forskningskonferens

I juli 1997 hölls en forskarkonferens "Forskning om konsumenternas villkor och värderingar i en ny tid" inom ramen för det nordiska samarbetet (Rapport Tema Nord 1999:513). Målet för konferensen var att beskriva kunskapsläget inom konsumentforskningen, att stärka samhörigheten mellan nordiska konsumentforskare och att medverka till att ge den nordiska konsumentforskningen en egen identitet. Konferensens tema sammanfattades i följande tre frågeställningar.

1. Vad vet vi om hushållens villkor och resurser när privatekonomin ansträngs, offentliga tjänster marknadsätts, reklam och marknadsföring intensifieras och kraven på miljöhänsyn ökar?
2. Vad vet vi om marknadens utbud och funktion när handeln internationaliseras, regelverken EU-anpassas, konkurrensvillkoren förändras och producentansvaret utvidgas?
3. Vad vet vi om konsumentpolitikens metoder och resultat när hushåll och marknad förändras?

Konferensen mynnade ut i tre slutsatser:

#### *Lång tradition och krav på förnyelse*

Konsumentforskningen har från starten haft resurshushållning som huvudmålsättning. Idag kämpar många hushåll med knappa materiella tillgångar i relation till den levnadsnivå som anses rimlig. En huvuduppgift för den framtida konsumentforskningen bör vara att forma forskningen till ett kritiskt och kreativt verktyg i försvaret av och utvecklingen av de nordiska välfärdssamhällena i en i många avseenden ny tid.

#### *Dramatisk utvidgning av ansvarsområdet*

Konsumentforskningens ansvarsområde utvidgas dramatiskt och är under snabb förändring. Omställningar inom välfärdssystemen, nya konsumtionsmönster, miljö, strukturförändringar på många marknader, påverkan från marknadsföring och reklam och den nya informationstekniken skapar nya möjligheter och hinder för hushållen. Olika hushåll har mycket olika möjligheter att tillgodogöra sig det positiva i dessa nya förhållanden. Konsumentforskningen måste kritiskt granska hushållens nya villkor och förmedla denna kunskap till det offentliga samtalet och den politiska debatten.

*Skärpta krav på kvalitet och integritet*

Konsumentforskningen skall ställa mycket höga krav på sin egen kvalitet och integritet. Tvärvetenskapliga insatser är nödvändiga för att utveckla kunskapsområdet. Detta kräver både inomdisciplinär teori- och metodutveckling och förmåga att samarbeta över traditionella institutionsgränser. Forskarutbildning skall inrymma både kunskapsuppbyggnad inom den egna specialiteten och träning i samverkan. Bristen på långsiktiga resurser i kombination med uppdragsgivare med egenintressen riskerar forskningens kvalitet och långsiktighet och hotar forskarnas integritet.

## 10.5 Överväganden och förslag

### 10.5.1 Konsumentforskningens omfattning

**Kommitténs bedömning:** Vi anser inte att den nuvarande konsumentforskningen, vad gäller bredd och omfattning, överensstämmer med samhällets behov. Resurser bör därför satsas på en långsiktig uppbyggnad av konsumentforskningen.

Kunskap om konsumenters behov, problem och beteenden är en förutsättning för en målinriktad konsumentpolitik. Konsumentforskningen har här en viktig funktion att fylla. I betänkandet *Forskning för vår vardag* (SOU 1996:10) konstaterades att relevant forskning förekommer inom en stor mängd områden men att forskningen inte har den omfattning och täckning som är motiverad med hänsyn till samhällsnyttan av ökad kunskap. Vi delar denna uppfattning.

För att samhällets konsumentpolitiska insatser skall bli så effektiva som möjligt krävs relevant kunskap på en mängd områden och nivåer. Hur påverkas t.ex. konsumenters beteenden av olika förändringar i samhället och omvärlden, såsom avreglering av offentlig verksamhet, ökad internationalisering och ekonomiska krislägen? Vilka faktorer ligger bakom överskuldsättning? Hur betar sig den enskilde individen i olika köp- och avtalssituationer? Hur skall produkter utformas för att säkerställa att användaren inte riskerar att skadas vid användningen? Det finns förvisso forskning på en mängd relevanta områden men inte alls, enligt vår mening, i tillräcklig omfattning för samhällets behov.

Säkerhetsforskningen kan här tjäna som ett exempel. Det är möjligt att genom olika insatser förebygga skador, något som är väl känt från trafik- och arbetslivssammanhang. Konsumentverket konstaterade att (*Forskning om konsumentssäkerhet, Rapport 1998:10*) den säkerhets-

forskning som bland annat tar sikte på olycksfall som sker i hemmet och på fritiden endast har små och splittrade forskningsresurser till sitt förfogande i jämförelse med de forskningsresurser som finns tillgängliga för andra områden där det finns folkhälsoproblem.

Detta är otillfredsställande enligt vår mening med tanke på att 75 procent av alla olyckor inträffar i hemmet, under fritiden eller i skolan. Här finns stora och outnyttjade möjligheter till förebyggande insatser. För att veta vilka insatser som behövs och var dessa insatser skall sättas in för att ge bäst effekt krävs forskning. En omprioritering av forskningsresurserna till förmån för konsumentforskningen bör övervägas. Folkhälsoinstitutet har beräknat (På väg mot ett skadefritt Sverige, Folkhälsoinstitutet 1996) att ca 3 000 människor dör i Sverige varje år som en följd av skador, 140 000 vårdas på sjukhus och 800–900 000 tas om hand i den öppna sjukvården. Skadorna i hem- och fritidsmiljö orsakar inte bara mycket mänskligt lidande utan medför också höga kostnader för samhället. Den totala samhällskostnaden för personsador i Sverige (inklusive vålds- och självtillfogade skador) uppgick år 1990 till 63 miljarder kronor (Samhällets utgifter för personsador, Rapport 1994:9 Folkhälsoinstitutet). Räddningsverket har uppskattat att samhällskostnaderna för olyckssador år 1995, exklusive skador till följd av våld, självmord och andra uppsåtliga handlingar uppgick till 37 miljarder kronor. Av denna summa svarade olyckor inom transportområdet för 32 procent, bostaden 37 procent, arbetslivet 12 procent samt skola, idrott och fritid för 19 procent (Samhällets kostnader för olyckor, Rapport Räddningsverket).

De totala statliga anslagen för konsumentforskningen har under den senaste tioårsperioden uppgått till endast drygt 2 miljoner kr per år. I detta belopp är all konsument- och säkerhetsforskning inräknad. Som jämförelse kan nämnas vad t.ex. arbetsmiljöforskningen kan disponera för forskningsändamål. Rådet för arbetslivsforskning och Institutet för arbetslivsforskning disponerade 780 miljoner kr år 1996 (Konsumentverkets rapport 1998:10). Förutom arbetsmiljöforskning inriktad på säkerhet omfattas även annan arbetslivsforskning. En annan jämförelse kan göras med säkerhetsforskning inriktad på vägtrafik. Trafiksäkerhetsforskningen är väletablerad och har många aktörer. Tilldelningen av forskningsmedel uppgår till mellan 50 till 100 miljoner kronor årligen beroende på vad som inkluderas (Rapport 1998:10). En svårighet här är att dra gränsen mellan trafiksäkerhetsforskning och annan forskning inom trafikområdet.

## 10.5.2 Konsumentvetenskap – samlingsbegrepp för konsumentforskning

**Kommitténs förslag:** Konsumentvetenskap, som samlingsbegrepp för konsumentforskning, bör etableras som vetenskaplig disciplin på universitet och högskola. Forskarutbildning och karriärmöjligheter på olika nivåer bör ordnas för att forskare skall uppmuntras att söka sig till den konsumentvetenskapliga forskningen.

Ett nationellt Centrum för konsumentvetenskap på universitets/högskolenivå bör inrättas för att höja statusen på området och ge det en egen identitet i forskarvärlden.

En uppbyggnad av varaktiga forskarnätverk bör stimuleras.

Forskningsfinansieringen bör ske via ett forskningsråd.

Medelsbehovet, efter en uppbyggnadsperiod, kan uppskattas till 15 miljoner kr per år och bör garanteras för en period om minst sex år. En omfördelning av forskningsresurser, från andra forskningsområden, bör ske till förmån för konsumentforskningen.

Konsumentforskningen är till sin natur tvärvetenskaplig och därför splittrad på många vetenskapliga discipliner. Detta har gjort det svårt för konsumentforskningen att etablera sig vid universitet och högskolor. Det finns för närvarande inget eget hemvist för konsumentforskningen. Forskningen utförs av enskilda forskare vilka är spridda på olika vetenskapliga institutioner över landet, utan säker kännedom om varandras existens eller kunskap om varandras arbete. Forskning måste ses i ett långsiktigt perspektiv vilket förutsätter kontinuitet, vilket i sin tur förutsätter att tillgången på forskare är säkerställd. Vi ansluter oss här till vad som anfördes om behovet av långsiktighet och kontinuitet i betänkandet Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14 s. 131): ”Kvalificerad forskning förutsätter långsiktig kunskapsuppbyggnad, kontinuitet och en säkerställd tillväxt av kompetenta forskare. Detta förutsätter i sin tur en högskolemiljö med forskarutbildning”. Vi anser därför att Konsumentvetenskap, som ett samlingsbegrepp för konsumentforskning bör etableras som vetenskaplig disciplin och att ett nationellt Centrum för Konsumentvetenskap bör inrättas på universitets/högskolenivå. Vi föreslår dessutom i kapitel 3 i betänkandet att Sverige skall verka för att ett Europeiskt institut/centrum för konsumentforskning upprättas och stöds av EU.

Forskarutbildningen och doktorandernas situation har uppmärksamats i betänkandet Forskningspolitik (SOU 1998:128) som behandlar den svenska forskningspolitiken i stort. I betänkandet konstateras att en ökad uppmärksamhet måste ägnas åt forskarutbild-

ningens innehåll och uppläggning samt doktorandernas situation. Utredningen fann att det rent allmänt saknas en bra form för första anställning för lärare vid universitet och högskolor. En sådan anställning skulle kunna ge nyblivna doktorer möjlighet att både fortsätta med forskning och att medverka i undervisningen. Vi delar utredningens uppfattning i denna del. Forskarutbildning och rimliga karriärmöjligheter krävs för att konsumentforskningens attraktionskraft skall öka.

Vi anser att det är viktigt att disciplinöverskridande forskarnätverk etableras. Sådana nätverk behövs för att bredda forskningen och föra den framåt. Forskare med olika bakgrund och inriktning behöver träffas för att knyta nya kontakter, få impulser och utbyta erfarenheter vilket i förlängningen bör leda till nya infallsvinklar för konsumentforskningen. Vi delar i denna del Forskningsrådsnämndens (FRN) strategi för en utveckling av konsumentforskningen (se ovan 10.3.2). I strategin anges nätverken, i kombination med konferenser och seminarier, som ett sätt att uppnå förankring för konsumentforskningen i universitetsvärlden. I Göteborg finns t.ex. nätverket "Forskarnätverk för Interdisciplinär Konsumentforskning" (FIK) som bildades år 1997 och består av ca 70 konsumentforskare från olika ämnesdiscipliner. Nätverket gav i september 1999 ut boken "Den flerdimensionella konsumenten; en antologi om svenska konsumenter".

Vi anser att forskningsmedlen till den konsumentvetenskapliga forskningen bör tillhandahållas via ett forskningsråd. Enligt vår mening säkerställer ett sådant system att forskningen bedrivs på en hög vetenskaplig nivå. Det system med "peer-review", vilket innebär att andra forskare inom det aktuella området bedömer den vetenskapliga kvalitén på projekten, som tillämpas i forskningsrådssammanhang säkerställer att de projekt som beviljas medel håller en tillräckligt hög vetenskaplig nivå. Det förhållandet att forskningsmedlen tillhandahålls via ett forskningsråd har inte bara funktionen att säkerställa en hög vetenskaplig nivå på forskningen. Att konsumentforskningen har anknytning till ett forskningsråd ger dessutom konsumentforskningen högre status än vad annars skulle vara fallet vilket vi anser är viktigt.

FRN har sedan år 1997 haft ansvaret för att ta fram ett långsiktigt program för konsumentforskningen. Det ligger utanför vårt uppdrag att utvärdera FRN:s arbete med konsumentforskning. Vi konstaterar dock att verksamheten synes ha funnit sina former och att anknytningen till FRN höjt konsumentforskningens status.

I rapporten Att finansiera forskning och utveckling (Ds 1999:68) förs ett resonemang om att ett forskningsområde antingen kan finansieras via en centrumbildning hos en institution (idrottsforskning stöds t.ex. via Centrum för idrottsforskning) eller via ett forskningsråd.



Arbetsgruppen övervägde om idrottsforskningen (som får stöd med ca 10 miljoner kr per år) borde inrymmas under ett forskningsråd eller vara kvar hos Centrum för idrottsforskning. Arbetsgruppen menade att idrottsforskningen borde föras över till ett forskningsråd endast om statsmakterna avsåg att avsevärt öka stödet till idrottsforskningen. I annat fall borde den nuvarande organisationen fortsätta att gälla. Enligt arbetsgruppens förslag skall FRN:s uppgifter övergå till ett av de föreslagna nya forskningsråden.

En konsekvens av arbetsgruppens resonemang ovan synes vara att stödet till konsumentforskning är alldeles för litet för att motivera att konsumentforskningen skall tillhöra ett forskningsråd. Eftersom arbetsgruppen överhuvudtaget inte nämner konsumentforskning i sin rapport är det svårt att se vilken det tänkta hemvistet för konsumentforskningen skulle vara. Vi anser, på de skäl som vi har nämnt ovan, att konsumentforskningen bör finansieras via ett forskningsråd.

De statliga anslagen för konsumentforskningen har under den senaste tioårsperioden legat på, nominellt sett, huvudsakligen oförändrad nivå, drygt 2 miljoner kr per år. En förutsättning för att våra förslag skall kunna genomföras är att området tillförs ökade resurser och att detta resurstillskott kan garanteras för en tidsperiod som inte understiger sex år. Takten i uppbyggnaden av konsumentforskningsområdet är dock beroende av tillgången på kvalificerade forskare med intresse för uppgiften. Resursökningen bör ske successivt, eftersom finansieringen måste kunna anpassas till forskningens utvecklingsnivå. Enligt vår bedömning bör konsumentforskningen, efter en uppbyggnadsfas, kunna bedrivas på en rimlig nivå med en medelstilleddelning på 15 miljoner kr per år. Vi anser att den konsumentvetenskapliga forskningen till viss del bör kunna finansieras genom omfördelning av forskningsresurser från andra forskningsområden.