

## 11 Konsumentfrågor i skolan

### 11.1 Inledning

Kunskaper är nödvändiga för att konsumenten skall kunna välja en konsumtion som tar hänsyn till de egna resurserna i tid och pengar, till miljön och till andra aspekter. Rättigheter och skyldigheter, utbudet av varor och tjänster, spelregler på marknaden, konkurrensförhållanden, produkters säkerhet, instanser som konsumenten kan vända sig till för att få råd och hjälp och reklamens påverkanskraft är några exempel på områden som konsumenten bör känna till för att ha möjlighet att orientera sig på marknaden och ta tillvara sina intressen. Konsumtionsmönster, attityder och värderingar grundläggs tidigt. Kunskaper om konsumentfrågor som ges redan i skolan bidrar till att barn och ungdomar blir kunniga och kritiska konsumenter, vilket lägger grunden till en stark konsumentroll i vuxenlivet.

De senare årens samhällsutveckling har inneburit att det i många avseenden blivit mer komplicerat att vara konsument. Marknaden har genomgått stora förändringar, bl.a. till följd av ökad handel över gränserna och privatisering och konkurrensutsättning av vissa tjänster, vilket medfört att det är svårare att överblicka utbudet. Detta ökar kraven på konsumenterna att kunna värdera och ta ställning till uppgifter och påståenden. Informationsteknikens utveckling hör också till den nya samhällsbilden. Behovet av grundläggande konsumentkunskaper har därmed ökat än mer.

### 11.2 Vårt uppdrag

Enligt direktiven är relevant kunskap en förutsättning för att konsumenterna skall kunna göra rationella val på marknaden, för att de skall kunna tillvarata sina rättigheter och i övrigt agera med styrka som konsumenter. Vi skall därför bl.a. analysera och lämna förslag om hur samhällets ansvar för konsumentutbildning bör utformas.

De bästa möjligheterna att förmedla grundläggande kunskaper i konsumentfrågor till alla medborgare finns i ungdomsskolan. Vi har

därför koncentrerat våra förslag när det gäller konsumentutbildning till insatser i grundskolan och gymnasieskolan. I vissa delar bör dock våra förslag till åtgärder vara relevanta även för utbildningar som ligger utanför ungdomsutbildningen, t.ex. vuxenutbildningen och folkbildningen.

### 11.3 Den svenska skolan

Det svenska skolsystemet består av obligatoriska och frivilliga skolformer, i huvudsak grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

En genomgripande översyn av skolan påbörjades 1989. Den ledde till flera viktiga förändringar. Dessa innebar att det tidigare systemet med centralt utformade bestämmelser och detaljerade regler och anvisningar övergavs till förmån för en mål- och resultatorienterad styrning med färre regler och tydligare mål. I detta ligger att detaljbestämmelser från statsmakterna skall undvikas och att kommunernas och skolornas frihet skall vara så stor som möjligt. Reformeringen har därefter gått fram stegvis under hela 1990-talet och fortsätter i och med att nya styrdokument tas fram för samtliga skolformer.

Staten har ett samlat övergripande ansvar för skolan och styr den genom att lägga fast s.k. riksgiltiga mål och riktlinjer. Inom de ramar som staten anger är det kommunerna som har ansvaret för att verksamheten genomförs enligt dessa mål och riktlinjer. Kommunerna får själva avgöra hur verksamheten skall organiseras för att målen skall uppnås och skall svara för att skolan får de resurser och de förutsättningar i övrigt som behövs. Kommunen skall fastställa en skolplan, som beskriver skolverksamhetens finansiering, organisation, utveckling och utvärdering. Med utgångspunkt från de riksgiltiga målen och riktlinjerna samt med de förutsättningar som kommunen ger är det rektor och lärare i den enskilda skolan som bestämmer målen för undervisningen. Rektorn skall upprätta en lokal arbetsplan utifrån läroplanerna, de nationella målen och skolplanen. I den konkretiseras sådana frågor som inte har lagts fast i de nationella styrdokumentet, t.ex. undervisningens innehåll, organisation och arbetssätt. Alla som arbetar i skolan skall bidra till att skolans mål uppfylls, och de har stor frihet att i samarbete med eleverna organisera och lägga upp arbetet. Kommunens rätt att besluta omfattar t.ex. frågan om i vilken årskurs i grundskolan undervisningen i ett visst ämne skall påbörjas.

Staten och Skolverket får inte föreskriva eller rekommendera vare sig metoder eller stoffurval. Detta behandlades bl.a. i Utbildningsutskottets betänkande om läroplanen för gymnasieskolan (bet.

1993/94:UbU2). Där framgår att ”frågor om undervisningens uppläggning, tidsplanering, inlärningsmetoder etc. skall enligt regeringens förslag – som utskottet ställer sig bakom – inte regleras i läroplanen, och inte heller i andra centralt fastställda dokument, utan ankomma på lärarna och skolledarna såsom professionella. Liksom regeringen anser utskottet att den målstyrda skolan ger läraren möjlighet att anpassa sina metoder och sina preciseringar av stoffurval vid olika tillfällen till den inlärningsituation som eleverna befinner sig i”.

### **De nationella styrdokument**

Skollagen samt läroplaner och kursplaner utgör de nationella styrdokument – även kallade måldokument – för skolan. Det finns också regeringsförfordningar för de olika skolformerna.

#### *Skollagen*

I skollagen anger staten ramarna och grunderna för utbildningen och i förordningarna mer detaljerade bestämmelser. Skollagen anger övergripande mål för utbildningen och riktlinjer för hur verksamheten i skolan skall vara utformad. I lagen finns bl.a. bestämmelser om vilka krav som ställs på kommunerna. Skollagen innehåller också en timplan för grundskolan. Där anges den tid för lärarledd undervisning som varje elev har rätt till. Tiden anges för ett visst ämne eller en grupp av ämnen och är inte fördelad på årskurser. För gymnasieskolan finns dels en förteckning över de s.k. nationella programmen, dels uppgift om det totala antal garanterade timmar som skall erbjudas eleverna inom respektive program.

#### *Läroplaner*

Regeringen fastställer läroplaner för grundskolan (Lpo 94) och för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Läroplanerna förtydligar skollagens mål och skall tillsammans med skollagen styra verksamheten i skolan. Alla som arbetar i skolan är skyldiga att följa dem. Skolans uppgifter och de värden som skall ligga till grund för undervisningen bestäms i läroplanerna. Läroplanerna är indelade i ett antal huvudområden såsom normer och värden, elevernas ansvar och inflytande, kunskaper m.fl. För varje huvudområde anges mål och riktlinjer för arbetet. Målen består av dels mål att sträva mot, som beskriver inriktningen på skolans

arbete, dels mål att uppnå, som beskriver vad eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan.

### *Programmål och kursplaner*

Kursplanerna kompletterar läroplanen och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne. De kursplaner som gäller för grundskolan beslutas av regeringen. De beskriver varje ämne, vad ämnet syftar till och hur det är uppbyggt. I planen anges dels de mål som undervisningen i ämnet skall sträva mot, dels de mål som skall ha uppnåtts av alla elever vid grundskolans slut.

De flesta elever fortsätter till gymnasieskolan. Av de elever som slutade grundskolan våren 1997 gick 98 procent vidare till gymnasieskolan. I gymnasieskolan finns ett mål för varje program. Programmålen fastställs av regeringen. Från och med höstterminen 2000 finns 17 olika nationella treåriga gymnasieprogram, som skall ge en bred basutbildning och behörighet att studera på universitet eller högskola. Alla program omfattar åtta kärnämnen – engelska, estetisk verksamhet, idrott och hälsa, matematik, naturkunskap, samhällskunskap, svenska och religionskunskap. Varje program får sin profil genom olika karaktärsämnen.

I gymnasieskolan skall varje ämne, liksom i grundskolan, ha en kursplan. Den anger bl.a. syftet och målet med ämnet samt vilka kunskaper alla elever skall uppnå. Skolverket beslutar om kursplanerna.

Från och med läsåret 2000/2001 sker vissa förändringar av gymnasieskolan. Nya programmål, inriktningar och kursplaner börjar gälla hösten 2000. Alla gymnasieprogram får en gemensam programstruktur och en omfattning på 2 500 poäng. Den nya strukturen skall göra det möjligt att öppna programmen mot varandra och att öka valfriheten inom programmens ram. Kärnämnen blir desamma som i dag och deras omfattning blir sammanlagt 750 poäng.

### **Skolverket**

Skolverket har till uppgift att aktivt verka för att de nationella målen och riktlinjerna för skolan uppnås. För att få kunskap om verksamheterna och bidra till utveckling arbetar Skolverket med uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn.

Skolverkets utbildningsinspektörer granskar kvaliteten i skolorna. De undersöker vilka möjligheter och svårigheter skolorna har att upp-

fylla de nationella målen och lämnar förslag till förändringar. Inspektörerna rapporterar till regeringen.

En viktig uppgift för Skolverket är att på nationell nivå bidra till utvecklingen inom skolan. I detta ligger att utarbeta och utveckla mål- och styrdokument, t.ex. program mål, kursplaner och betygskriterier.

Skolverket ger stöd till skolan bl.a. genom att ta fram informations- och referensmaterial, anordna seminarier och konferenser, stödja nätverk samt verka för nya former av fortbildning och kompetensutveckling.

Till Skolverkets tillsynsuppgifter hör att kontrollera att offentliga och enskilda huvudmän för skolan uppfyller de nationella krav som ställs i främst skollagen och läroplanerna. Inom det offentliga skolväsendet sker tillsynen inom några prioriterade områden – tillgången till utbildning, alla elevers möjlighet att nå kunskapsmålen och rätt till stöd, arbetet mot kränkande behandling, elevers och föräldrars inflytande samt huvudmannens ansvar för sin egenkontroll av verksamheten.

Skolverket har en central förvaltning i Stockholm och elva lokalkontor runt om i landet.

## 11.4 Konsumentkunskap i skolan

### Grundskolan

Läroplanen för grundskolan är kortfattad och allmänt hållen beträffande målen för elevernas kunskaper. Konsumentfrågor nämns i läroplanen uttryckligen endast under rubriken Rektors ansvar: ”Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Sådana kunskapsområden är exempelvis miljö, trafik, jämställdhet, konsumentfrågor, sex och samlevnad samt riskerna med tobak, alkohol och andra droger.”

I regeringens proposition (1992/93:220) om läroplanen för grundskolan skrev regeringen att Skolverket skulle stödja de ämnesövergripande områdena med kommentar- och referensmaterial. Det var, enligt regeringen, viktigt att dessa frågor inte kom att behandlas isolerade, utan integrerades i undervisningen i olika ämnen.

Huvuddelen av konsumentfrågorna i grundskolan återfinns i ämnet hemkunskap. Enligt timplanen skall varje elev totalt garanteras 6 665 timmars undervisning i grundskolan. Av dessa skall hemkunskap, som är det minsta ämnet, omfatta 118 timmar.

Enligt den nya kursplan som skall tillämpas från höstterminen 2000 syftar utbildningen i hemkunskap till att ge kunskaper för livet i hem och familj samt förståelse för det värde dessa kunskaper har för människa, samhälle och natur. Utbildningen skall ge erfarenheter av social gemenskap, mat och måltider, boende och konsumentekonomi. Syftet är att ge erfarenheter och förståelse av de dagliga handlingarnas och vanornas betydelse för ekonomi, miljö, hälsa och välbefinnande. Utbildningen i hemkunskap skall också ge kunskaper för och erfarenheter av att fatta beslut i de valsituationer som uppstår i ett hushåll. Ämnet syftar till att utveckla förmågan att ur ett hushållsperspektiv värdera och hantera det ökade flödet av information och reklam.

Skolan skall med sin undervisning i hemkunskap bl.a. sträva efter att eleven lär sig planera sin ekonomi utifrån egna och hushållets resurser, granska och värdera information och reklam samt agera i enlighet med övervägda beslut.

I hemkunskap fokuseras verksamheterna i hushållet, vilka omfattar social gemenskap, mat och måltider, boende och konsumentekonomi. Genom att utföra olika uppgifter i hemkunskap skall eleven få erfarenheter av verksamheter i hushållet och förtrogenhet med olika förutsättningar för dessa, såsom information, ekonomiska resurser och arbetsdelning.

Enligt kursplanen skall eleverna i slutet av det femte skolåret bl.a. vid genomförandet av olika uppgifter i hushållet kunna jämföra priser och uppfatta skillnader mellan information och reklam.

I slutet av det nionde skolåret skall eleverna t.ex. ha kunskaper om resurshushållning för att kunna välja och använda metoder, redskap och teknisk utrustning för matlagning, rengöring och tvätt i hushållet. Vidare skall eleverna känna till sina rättigheter som konsument och kunna värdera olika slags information vid utförandet av verksamheter i hushållet.

Konsumentrelaterade frågor och vardagskunskaper omnämns även i kursplanerna för vissa andra ämnen i grundskolan, t.ex. kemi, geografi, samhällskunskap, teknik, matematik och bild.

Enligt Konsumentverket finns det många tillfällen för intresserade lärare att, förutom i hemkunskapen, ta upp konsumentfrågor i undervisningen. I vilken utsträckning detta sker är dock okänt. Läromedel från Konsumentverket beställs, enligt uppgift från verket, huvudsakligen för ämnet hemkunskap i årskurs åtta och nio.

## Gymnasieskolan

Kursplanerna för gymnasieskolans kärnämnen, dvs. de ämnen som alla elever läser, innehåller konsumentrelaterade frågor i ytterst begränsad omfattning.

I vissa program ingår dock konsumentfrågor på ett naturligt sätt, t.ex. i Handels- och administrationsprogrammet (marknadsföring, konsumenträttigheter), i Samhällsvetenskapliga programmet (t.ex. konsumentinflytande) och Medieprogrammet (t.ex. reklam). Av Konsumentverkets försäljning av läromedel att döma tas konsumentfrågorna främst upp av lärarna på Samhällsvetenskapliga programmet.

I läroplanen för grundskolan nämns konsumentfrågor under rubriken Rektors ansvar. Motsvarande ansvar saknas i läroplanen för gymnasieskolan.

Elevernas möjligheter att lära sig konsumentkunskap på gymnasiet beror således på vilket program de väljer, men också i än högre grad än i grundskolan på de enskilda lärarnas engagemang, prioriteringar och egna kunskaper.

### 11.4.1 Undersökningar om konsumentkunskap i skolan

#### Grundskolan

I rapporten Hushållsekonomi i grundskolan (Konsumentverket, rapport 1995/96:49) redovisades 1996 en enkätundersökning om undervisningen i hushållsekonomi i skolan. Undersökningen riktades till ett slumpmässigt urval av lärare i hela landet i grundskolans årskurs 7–9 med undervisning i hemkunskap och/eller samhällskunskap.

90 procent av lärarna svarade att de behandlade hushållsekonomi i sin undervisning. Hushållsekonomin andel av undervisningen varierade mellan olika kategorier av lärare. Närmare hälften av hemkunskapslärarna uppgav att hushållsekonomi upptog en ganska stor del av deras undervisning. En mycket liten andel (cirka 5 procent) av lärarna, främst i hemkunskap, svarade att hushållsekonomi upptog en stor del av undervisningen. Nästan 90 procent av samhällskunskapslärarna uppgav att hushållsekonomi bara var en liten del av deras undervisning.

I de flesta fall hade lärarna en försiktigt positiv uppfattning om elevernas intresse för hushållsekonomi. Vissa lärare i hemkunskap påpekade dock t.ex. att eleverna inte uppskattade konsument- och hushållsekonomi i hemkunskapen eftersom de såg hemkunskap som ett praktiskt ämne.

Majoriteten av lärarna i hemkunskap uppgav att de saknade tillräckliga resurser för arbetet med hushållsekonomi.

Undersökningen gav många svar på varför lärarna valde att arbeta med hushållsekonomi, men också varför de valde att inte göra det. Ett starkt motiv för att arbeta med området var att hushållsekonomiska frågor ansågs ha stor betydelse för samhället. Ett annat, men mindre starkt, motiv var att kursplanen föreskrev hushållsekonomi. Cirka hälften av lärarna instämde delvis i påståendet "Jag är särskilt intresserad av hushållsekonomi". Sammantaget utgjorde dock hushållsekonomi inte någon stor del av undervisningen. Det påpekades t.ex. att ämnet fått en klart minskad plats i samhällskunskapen genom den nya läroplanen. Ingen lärare hade skrivit att hushållsekonomi borde få en större plats i undervisningen. Det fanns enligt lärarna en mängd hinder för att hushållsekonomi skulle få utrymme i undervisningen. För hemkunskapslärarna rörde det sig t.ex. om tid, konkurrensen med "maten" och det praktiska arbetet. För samhällskunskapslärarna bestod hindren av konkurrens med många andra frågor, områdets ringa betydelse och lärarnas eget intresse.

Författarna till rapporten påpekade att förändringen av läroplaner och kursplaner förändrat situationen för hushållsekonomi. I den tidigare läroplanen för grundskolan kom ämnesområdet fram tydligt, men det hade blivit mindre tydligt i den nya läroplanen. I den nya planen lämnades större utrymme åt den enskilda läraren att i samarbete med eleverna finna de bästa arbetssätten och arbetsområdena.

Resultaten överensstämde väl med en tidigare undersökning, Kunskap för vardagslivet (Konsumentverket, rapport 1995/96:10). I den intervjuades ett antal klass-, samhällskunskaps- och hushållslärare om hushållsekonomi och konsumentkunskap i skolan. Undersökningen visade att dessa områden inte prioriterades. För hemkunskapsämnet gällde att hushållsekonomi måste passas in i det praktiska arbetet, och då valde lärarna att koncentrera sig på matfrågor. I samhällskunskap prioriterades de strukturella frågorna. Ämnet var också utsatt för stark påverkan från många håll. En del samhällskunskapslärare behandlade privatekonomi utifrån budgetberäkningar. Hushållsekonomi ansågs som viktigt, men lärarna hade svårt att se vad de egentligen skulle arbeta med inom området, hur det skulle bearbetas och hur man skulle värdera sin insats.

Skolans undervisning i hushållsekonomi togs upp även i studien Hushållets vardagsekonomi (Birgitta Klingander, Göteborgs universitet, 1995). Studien var en del av ett projekt för att beskriva effekter av skuldsanering och byggde bl.a. på intervjuer med personer som avtalat om frivillig skuldsanering. Enligt författaren märktes en omedvetenhet om betydelsen av hushållsekonomisk planering och budgetering bland



de undersökta hushållen och i samhället. Bland de intervjuade kom synpunkter fram som "jag lärde mig inget i skolan om detta" och "jag deltog inte i ekonomisk planering hemma". Författaren hänvisade till den nyss nämnda undersökningen "Kunskap för vardagslivet", som visade att skolans undervisning i hushållsekonomi inte är helt tydlig, eftersom den hör hemma i flera olika ämnen. Hon påpekade vidare att det råder en kraftigt ökande stofffrängsel i skolan som riskerar att leda till att lärare gärna faller tillbaka på vad de uppfattar som respektive skolämnes grundläggande delar. Detta innebär att man inte prioriterar delar som kan falla under något eller några andra ämnen på grund av ämnesområdets övergripande karaktär. Författaren menade att skolans undervisning i hushållsekonomi borde diskuteras och utvecklas.

Under 1995 gjordes en undersökning bland lärare och elever i nionde årskursen i skolor i Västernorrlands län (Konsumentverket, rapport 1995/96:7). Lärarna fick svara på frågor om vad de ansåg om konsumentfrågor i skolan. De flesta undervisade i flera ämnen, och i stort sett alla skolämnen var representerade. Nästan samtliga ansåg att det är skolans ansvar att ge kunskap i konsumentfrågor. De flesta (87 procent) tyckte att konsumentfrågor bör tas upp redan på låg- och mellanstadiet. Som lämpliga ämnen nämndes reklam, ekonomi och miljöfrågor. En fjärdedel ansåg att man bör vänta med att ta upp vissa konsumentfrågor till gymnasieskolan, t.ex. lagstiftning och olika typer av köp såsom kontokort och avbetalning.

Konsumentfrågor fanns i arbetsplanen för skolan enligt 38 procent av de tillfrågade lärarna. I dessa fall fanns frågorna i ämnena hemkunskap och samhällskunskap, men även i svenska och bild. Många visste inte om konsumentfrågor fanns i arbetsplanen. I samma undersökning studerades elevernas konsumentkunskaper inom olika områden (konsumenträtt, privatekonomi och konsumtion/miljö). I genomsnitt hade eleverna rätt på 54 procent av 17 ställda kunskapsfrågor. Resultatet ansågs vara acceptabelt. Kunskaperna om konsumtion/miljö var dock bristfälliga.

Miljöperspektivet i läroplanen med utgångspunkt i ämnet hemkunskap undersöktes i ett forskningsprojekt 1997 (Konsumentverket, rapport 1997:28). Ett antal hushållslärare och lärare i hemkunskap, vilka deltagit i en fortbildningskurs med miljöinriktning, deltog i studien. Undersökningen visade att miljöperspektivet i läroplanen bearbetades på ett konkret sätt i hemkunskapen. Miljöfrågorna i hemkunskapen hade ett konsumentperspektiv, där val och inköp av varor till hushållet var det centrala. En intensiv verksamhet pågick i många skolor, men studien visade att arbetet skulle kunna utvecklas. Lärarna i hemkunskap upplevde s.k. stofffrängsel och tidspress. Miljöperspekti-

vet framgick inte tydligt i skolans planeringsdokument, vilket borde förbättras.

### **Gymnasieskolan**

Konsumentverket har vid flera tillfällen undersökt vilka kunskaper gymnasieelever har om konsumentfrågor. Den senast rapporterade undersökningen gjordes hösten 1998 i samarbete med nio kommuner (Konsumentverket, rapport 1999:8). Eleverna fick besvara en enkät med frågor om bl.a. konsumenträtt, hushållsekonomi och konsumtion/miljö. Medelvärde för eleverna var 57 procent rätta svar, vilket motsvarar 15 rätt av 27 möjliga. Enligt Konsumentverket är det svårt att säga något om nivån på resultaten, eftersom det inte finns några andra undersökningar som mäter konsumentkunskaperna. Däremot kunde det konstateras att kunskaperna var bristfälliga på vissa områden, särskilt inom konsumenträtt och hushållsekonomi. Konsumenträttsfrågor som fler än hälften av eleverna svarade fel på gällde ångerveckan, vart man vänder sig vid reklamationer eller med klagomål på felaktig marknadsföring samt garantier. När det gällde hushållsekonomiska frågor var bl.a. kännedomen om mat- och bilkostnader dålig.

Skolan var den viktigaste kunskapskällan i konsumentkunskap för flickorna, medan massmedia var viktigast för pojkarna (andra alternativ var föräldrar, "ingenstans" och kompisar). Totalt sett svarade 41 procent att de lärt sig mest om konsumentfrågor genom skolan. 33 procent svarade massmedia. Det fanns skillnader mellan elever på teoretiska respektive yrkesförberedande program – fler elever på de teoretiska programmen uppgav skolan som kunskapskälla. I den kommun som hade den högsta andelen rätta svar, 62 procent, hade hela 64 procent av eleverna angett att de hade fått sina konsumentkunskaper via skolan.

En stor majoritet av eleverna tyckte att de inte fick tillräckligt med konsumentkunskap i skolan.

Liknande undersökningar har genomförts under 1996 och 1997 i sammanlagt 37 kommuner. Resultaten har legat kring 55 procent rätta svar i samtliga undersökningar.

## 11.4.2 Internationellt samarbete

### Nordiskt samarbete

Nordiskt konsumentensamarbete om skolfrågor, under Nordiska Ministerrådet, har förekommit sedan 1960-talet. Den nordiska synen är att konsumentundervisningen bör vara integrerad i flera skolämnen och att den bör betona områden som hushållens ekonomi, reklam och marknadsföring, samt konsumtion och miljö. Undervisningen bör utveckla självständigt tänkande, kritisk medvetenhet och handlingsberedskap i konsumentrollen.

#### *Förslag till innehåll i konsumentundervisningen*

År 1996 presenterades ett förslag till innehåll i konsumentundervisningen i den obligatoriska skolan och på gymnasienivå, "Konsumentundervisning i Norden". Syftet var att stärka de nationella konsumentorganens samverkan med skolan och ge underlag för lärarnas arbete i skolan, för fortbildning av lärare och utveckling av läromedel. Ett annat syfte var att kunna använda förslagen internationellt, i första hand i det europeiska samarbetet.

I en något reviderad version, som presenterades 1999, har utvecklingen av datoranvändning och Internet markerats på flera sätt. Frågor om livsstil och etik har lagts till.

Dokumentet preciserar vad konsumentorganen anser att eleverna bör kunna när de lämnar ungdomsskolan.

Den nordiska definitionen av konsumentundervisningens mål och innehåll är följande:

"Målet med konsumentundervisningen i skolan är att utbilda självständiga, medvetna och kunniga konsumenter. Den skall ge eleverna kunskap och insikt i att vara konsument i ett komplicerat och sammansatt samhälle genom att ge grundläggande kunskap på områden som konsumenträtt, personlig ekonomi och samhällsekonomi, reklam och påverkan, konsumtion och miljö, globala resurser, boende, kläder, pris och kvalitet, kost och hälsa. Skolan bör bidra till att göra eleverna medvetna om den påverkan de utsätts för när det gäller livsstil, konsumtionsvanor, värderingar och attityder".

Enligt dokumentet bör konsumentfrågorna med olika perspektiv behandlas i ämnen som hemkunskap, modersmål, miljökunskap, samhällskunskap, bild och slöjd, naturvetenskap, matematik, teknik och mediakunskap. Att konsumentfrågor förekommer i olika ämnen ger möjlighet till breda teman och en progressiv utveckling över hela skoltiden.

Sex olika ämnesområden har valts ut i förslaget – personlig ekonomi, konsumenternas rättigheter och ansvar, kommersiell påverkan, konsumtion, miljö och etik, mat samt säkerhet. Under varje sådant område ges förslag till innehåll i undervisningen. Målsättningen är att eleverna skall förvärva kunskaper så att de efter avslutad skolgång kan

- hushålla med resurser och hantera sin ekonomi,
- tillvarata sina rättigheter och känna till sitt rättsliga ansvar som konsumenter,
- hantera den kommersiella påverkan de utsätts för,
- bedöma den egna livsstilens och konsumtionens betydelse för miljön och för produktion/konsumtion i ett globalt perspektiv,
- välja och laga näringsriktig och från miljösynpunkt bra mat samt arbeta rationellt i hemmet, och
- bedöma olika produkters säkerhet och kvalitet samt tillgodogöra sig produktinformation.

### *Handlingsplan*

De nordiska konsumentministrarna antog 1996 en handlingsplan för konsumentundervisning för åren 1996 till 1999. Basen för handlingsplanen var det nordiska dokumentet med förslag till innehåll i konsumentundervisningen. Det yttersta målet för planen var att tillförsäkra nordiska ungdomar goda kunskaper i konsumentfrågor. Medel för att uppnå målen var bl.a. nordisk samverkan mellan konsumentorganen i projekt.

Ett antal prioriterade områden och delmål anges i handlingsplanen. De prioriterade områdena var:

Personlig ekonomi och konsumtion/miljö

Läroutbildning

Samverkan konsumentorgan – skolväsende – ungdom m.fl.

Informationsteknologi

Påverkan på läromedelsförlagen

Inflytande på den europeiska utvecklingen

En utvärdering av den nordiska handlingsplanen skedde under 1999. I huvudsak konstaterade projektgruppen att det samnordiska arbetet under åren 1996–1999 främjat utvecklingen av konsumentundervisning nationellt i de nordiska länderna, och internationellt på främst europeisk nivå. Arbetet har bl.a. inneburit stöd till läroutbildningen, utveckling av Internet-användningen inom konsumentundervisningen och att ett europeiskt nätverk av konsumentutbildare kunnat vidmakthållas.

## Europeiskt samarbete

Utbildningsområdet är i huvudsak en fråga för de enskilda medlemsländerna. Maastrichtfördraget (1993) gav dock EU en "subsidiär kompetens" i utbildningsfrågor, enligt artikel 149 i EG-fördraget (f.d. artikel 126). Av denna framgår att "gemenskapen skall bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som gemenskapen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald".

EU:s insatser på utbildningsområdet består bl.a. av att kommissionen ger stöd åt medlemsstaterna i deras ansträngningar att förbättra konsumentundervisningen i skolorna. Detta stöd sker t.ex. genom ekonomisk och teknisk hjälp till pilotprojekt som syftar till att integrera konsumentundervisning i skolsystemen. En annan aktivitet är en årlig europeisk tävling för unga konsumenter, som pågått sedan 1993, och som leder till framställning av utbildnings- och informationsmaterial för unga av unga. Tävligen har olika breda konsumtionsområden som teman.

Konsumentundervisning togs upp av EG första gången 1975 i ett program för konsumentskydd och konsumentinformation. År 1986 utfärdade rådet en resolution om konsumentundervisning, som bl.a. pekade ut områden som marknadskrafternas funktionssätt, hushållens ekonomi, konsumtion och miljö, attityder till reklam och massmedier och användning av fritiden. Resolutionen rekommenderade införande av konsumentundervisning i grundskola och gymnasium med stöd av en serie åtgärder som föreslogs genomföras av medlemsländerna och på gemenskapsnivå.

I november 1995 antog rådet en resolution om konsumentutbildning och information. Den lanserade begreppet livslångt lärande och vidgade därmed konsumentutbildningen till att omfatta även vuxna.

Genom Amsterdamfördraget (1997) infördes begreppet konsumentutbildning för första gången i EG-fördraget. I artikel 153 anges att gemenskapen skall bidra till att främja bl.a. konsumenternas rätt till information och utbildning.

I EG-kommissionens handlingsplan för åren 1999 till 2001 har kommissionen fastställt vissa prioriterade verksamhetsområden. Under huvuduppgiften "En starkare röst för konsumenterna i EU" är ett av målen att få till stånd ett närmare samarbete med medlemsstaterna vad gäller konsumentutbildning. Kommissionen avser enligt handlingsplanen att samarbeta med nationella, regionala och lokala myndigheter

för att främja utbyte av bästa metoder vad gäller integrering av konsumentutbildningen i skolan. Samarbetet kommer särskilt att koncentreras på utarbetande av utbildningsmaterial, lärarutbildning och samarbete mellan skolor och deras närområden, t.ex. lokala företag och företagsrepresentanter. Enligt kommissionen har tre medlemsstater, Spanien, Grekland och Portugal, vidtagit åtgärder för att främja konsumentutbildning på skolschemat. Kommissionen avser att stödja andra medlemsstater som är intresserade av en liknande ansats.

Efter ett nordiskt finansierat seminarium 1993, med deltagare från 18 länder, bildades ett europeiskt kontaktnät – The European Network of Consumer Educators. Nätverkets medlemmar kommunicerar via tidningen NICE-Mail (News & Information about Consumer Education), som utkommer två/tre gånger per år. Sedan 1993 har det hållits två konferenser, en i Tyskland 1996 och en i Spanien 1999.

### 11.4.3 Konsumentverket och konsumentundervisningen

Konsumentverkets arbete med konsumentutbildning bygger i hög grad på de gemensamma nordiska dokumenten. Verket arbetar huvudsakligen på två sätt för att stödja konsumentundervisningen i skolan. Det ena är att producera böcker och annat studiematerial inom särskilda ämnesområden, det andra är fortbildning av lärare och medverkan i lärarutbildning. Prioriterade områden är hushållsekonomi, konsumenträtt, reklam och påverkan, hälsa och säkerhet samt miljö/konsumtion.

När det gäller produktion av läromedel har området reklam och påverkan haft en framträdande roll, t.ex. böcker om kroppsfixering, könsschabloner, kosmetika, kläder och mode samt tobaksreklam. Av resursskäl har antalet läromedelstitlar minskat under senare år.

Konsumentverket bistår lärare, utbildare på lärarhögskolorna och lärarstuderande i konsumentfrågor, t.ex. genom att anordna seminarier och kurser eller medverka i olika kurser inom lärarutbildningen. Verket har ett kontinuerligt samarbete med vissa grundskollärarutbildningar, främst med de hushållsvetenskapliga institutionerna. Konsumentverket deltar också i särskilda projekt tillsammans med enskilda skolor eller kommunala konsumentvägledare i syfte att ta fram exempel på hur konsumentfrågorna kan behandlas i undervisningen.

Ytterligare en viktig del av insatserna på utbildningsområdet är deltagande i nätverk, både nationellt och internationellt, möten med centrala och lokala skolmyndigheter och annat påverkansarbete. Genom kontakter med personer inom skolvärlden, parlamentariska kommittéer, nätverk och andra påtryckningsgrupper kan verket få

information om utvecklingen av kursplaner, förändring av lärarutbildning m.m., vilket ger underlag för åtgärder som syftar till att försöka tillgodose utrymmet för konsumentfrågor.

Konsumentverkets personresurser på utbildningsområdet har minskat under senare år.

#### 11.4.4 Den kommunala konsumentverksamhetens stöd till skolan

Den kommunala konsumentverksamheten har en viktig roll när det gäller att stimulera konsumentutbildningen i skolan. Konsumentvägledarnas kontakter med skolan, både med grundskolan, gymnasieskolan och andra skolformer, sker med enskilda lärare, med en viss skola eller med skolförvaltningen i kommunen. Konsumentvägledarna tar t.ex. emot studiebesök från skolklasser och studiegrupper, deltar i lektioner och studiedagar samt presenterar läromedel. Kontakter med lärarutbildningen förekommer också. Många kommuner saknar dock konsumentvägledare, eller har en konsumentverksamhet där resurserna inte räcker till för att bedriva utåtriktad verksamhet av detta slag. Enligt Konsumentverkets statistik hade 175 kommuner någon form av samarbete med skolan under 1998. 65 kommuner uppgav att de hade samverkat med skolförvaltningen.

Enligt Konsumentvägledarnas förening arbetar många vägledare med att försöka påverka skolan att ta upp konsumentfrågor i större utsträckning. För konsumentvägledarkåren som helhet har dock insatserna minskat, vilket har samband med att det utåtriktade och förebyggande arbetets andel av kommunernas verksamhet har blivit mindre. Konsumentvägledarnas erfarenhet av det skolinriktade arbetet är att den avgörande faktorn för huruvida konsumentområdet tas upp i undervisningen eller inte är den enskilda lärarens intresse.

## 11.5 Överväganden och förslag

### 11.5.1 Konsumentfrågornas roll i skolan

**Kommitténs bedömning:** Konsumentundervisningen i skolan har en alltför svag ställning och behöver därför stärkas.

En målsättning för konsumentpolitiken är bl.a. att konsumenterna genom information och utbildning skall känna till sina rättigheter och skyldigheter, kunna göra kloka val och hävda sina intressen. På marknaden förutsätts konsumenten vara en stark part i förhållande till näringsliv och offentliga aktörer. En stark konsument har förmåga att utnyttja sin tid och sin ekonomi på ett effektivt sätt, att förstå marknadsföringens möjligheter att påverka köpval och attityder, att välja en konsumtion som tar hänsyn till miljö- och energiaspekter, att ta etiska hänsyn och att påverka marknaden genom sina val. Det finns skäl att tro att konsumentrollen i framtiden kommer att bli än mer komplicerad. En allt hårdare konkurrens om konsumenternas val kan t.ex. komma att föra med sig en ännu effektivare och mer påträngande marknadsföring, komplicerade avtalskonstruktioner och ett svåröverskådligt utbud. Förutom de kunskaper som krävs för att individen skall kunna ta tillvara sin roll som konsument och part på marknaden behövs också kunskap om de färdigheter som är nödvändiga i vardagslivet, t.ex. att planera sin ekonomi och sköta ett hushåll.

För att kunna bli en kunnig, medveten och stark konsument krävs det att grundläggande kunskaper i konsumentfrågor förmedlas redan under skolåren. Konsumentundervisning i skolan är enligt vår bedömning inte bara viktig, utan sannolikt en avgörande beståndsdel i förverkligandet av de konsumentpolitiska målen. Kunskaperna är nödvändiga både för elevens egen konsumentroll och som en förberedelse för vuxenlivet. Det är under skolåren som de bästa förutsättningarna att förmedla en grundläggande konsumentutbildning finns. Konsumentfrågorna bör därför ha en stark ställning i skolan.

Av de undersökningar som tidigare refererats har det framgått att konsumentfrågorna har en otydlig roll i skolan och att den gränsöverskridande karaktären ofta medför att området inte prioriteras i undervisningen. En studie angående överskuldssättning och skuldsanering har pekat på att det finns en omedvetenhet både i samhället och bland skuldsatta hushåll om betydelsen av hushållsekonomisk planering och budgetering. Studien, liksom andra undersökningar, visade att skolans ansvar för undervisning i hushållsekonomiska frågor inte är helt tydlig och att ämnesområdet inte prioriteras. Återkommande undersökningar



av gymnasieelevers kunskaper om konsumentfrågor har visat att eleverna har bristfälliga kunskaper inom vissa områden. Dessa undersökningar visar också att en stor majoritet av eleverna anser att skolans undervisning i konsumentfrågor är otillräcklig. En undersökning som genomförts i Norge visar att ökad konsumentundervisning direkt höjer kunskapsnivån hos eleverna (Statens institutt for forbruksforskning, rapport nr 8-1998).

Vi bedömer att konsumentfrågorna har en mycket svag ställning i skolan i dag och anser därför att konsumentundervisningen behöver stärkas. Detta gäller särskilt gymnasieskolan. De dåliga förutsättningarna för konsumentundervisning på gymnasiet är en allvarlig brist, eftersom det är under dessa skolår som elevernas behov av kunskaperna, och därmed också deras förmåga att ta till sig dem, är som störst. Våra förslag är inriktade på att ge konsumentundervisningen i skolan ett ökat utrymme, att förtydliga kursplanerna när det gäller konsumentfrågor och att förstärka Konsumentverkets och Skolverkets stöd till skolan och lärarna.

Det är också angeläget att konsumentfrågornas roll stärks i vuxenutbildningen, t.ex. i den kommunala vuxenutbildningen. Våra förslag om ett utökat utrymme för ämnesområdet och om tydligare kursplaner bör därför beaktas även i denna skolform. Andra former av vuxenutbildning sker bl.a. via folkbildningen och folkhögskolorna och i viss mån också genom t.ex. Utbildningsradion. En utökad och kvalificerad produktion av läromedel och annat utbildningsmaterial bör enligt vår uppfattning kunna vara till gagn såväl för den kommunala vuxenutbildningen som för olika slag av privata eller frivilliga utbildningsorganisationer.

## 11.6 Stärkt konsumentundervisning

**Kommitténs förslag:** Hemkunskap bör vara det centrala ämnet för konsumentfrågorna i grundskolan. Kursplanen för ämnet bör kompletteras med uppgifter och mål med tydlig inriktning på konsumentfrågor. Antalet garanterade undervisningstimmar bör utökas och 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.

De konsumentrelaterade frågor som har anknytning till andra ämnen bör såväl i grundskolan som i gymnasieskolan behandlas inom ramen för dessa ämnen och utgöra ett komplement till det särskilda konsumentämnet.

Det gällande synsättet är att konsumentfrågorna är ett ämnesövergripande område som kan tas upp i en rad ämnen. Även det nordiska konsumentensamarbetet är inriktat på att konsumentkunskap kan och bör tas upp i många olika ämnen. Detta är ett naturligt synsätt, eftersom konsumentkunskap är ett generellt begrepp som spänner över många kunskapsområden, både i samhällslivet och i den ämnesindelning som finns i skolan.

Möjligheterna att konsumentfrågorna får ett brett och allsidigt genomslag i skolundervisningen är därför, åtminstone i teorin, stora. Samtidigt finns det en risk att ett ämnesområde som är så utspritt som konsumentkunskapen mer eller mindre tappas bort. Vår bedömning, bl.a. mot bakgrund av de undersökningar som tidigare redovisats, är att det sistnämnda ofta är fallet. Skälen för detta är flera. Det första är just att konsumentkunskap inte är ett eget ämne. Konsumentfrågorna finns inte heller tydligt utpekade i skolans läroplaner och kursplaner. Det är över huvud taget svårt att finna begreppet konsument i dessa dokument.

Avsaknaden av tydligt utpekade konsumentfrågor i kursplanerna är bl.a. en konsekvens av riksdagens beslut om en målstyrd skola med avsevärt mindre statlig detaljstyrning. Detta har t.ex. inneburit att området hushållsekonomi fått ett mindre utrymme i de nuvarande statliga styrdokumentet än vad som var fallet tidigare. Dessutom sker en utveckling mot en allt mindre detaljeringsgrad i kursplanerna, vilket kan medföra att de olika delarna i ett ämnesövergripande kunskapsområde riskerar att bli ännu mindre framträdande.

Som vi tidigare konstaterat har konsumentundervisningen i skolan en alltför otydlig roll. Vi föreslår därför att konsumentkunskap får en tydligt utpekad hemvist i ett bestämt skolämne, såväl i grundskolan som på gymnasiet. Dock bör de konsumentrelaterade frågor som återfinns i andra ämnen även behandlas inom ramen för dessa ämnen och utgöra ett komplement till det särskilda konsumentämnet.

I den gällande läroplanen för grundskolan anges att det är rektors ansvar att övergripande kunskapsområden, såsom konsumentfrågor, integreras i undervisningen i olika ämnen. Ansvaret för ämnesområdet bör enligt vår mening inte bara åvila rektor. Vårt förslag att tydligare koncentrera området till ett visst ämne och att konsumentfrågorna skall synas tydligare i kursplanerna innebär att ansvaret för området bör vila också på skolans huvudmän, vilket bör leda till att konsumentkunskap t.ex. tas upp i kommunernas skolplaner. Med hänsyn till att konsumentfrågorna även bör behålla sin karaktär av ämnesövergripande område kan det dock vara en fördel att de även anges särskilt under rektors ansvarsområde. I linje med detta bör läroplanen för gymnasieskolan kompletteras med ett rektorsansvar för konsumentfrågorna som motsvarar det som anges i grundskolans läroplan.

### Grundskolan

I grundskolan återfinns redan flera konsumentfrågor i ämnet hemkunskap. Det är därför naturligt att välja hemkunskapen som utgångspunkt för ett centralt ämne för konsumentutbildning i grundskolan. Konsumentverkets försäljningsstatistik visar att det främst är lärare i hemkunskap i årskurs åtta och nio som köper verkets läromedel.

Regeringen har i en proposition i mars 2000 (prop. 1999/2000:68) föreslagit att ämnet hemkunskap i grundskolan skall få benämningen hem- och konsumentkunskap. Vi välkomnar förslaget till namnändring, som ger förutsättningar för en tydlig inriktning på konsumentfrågor i undervisningen.

Den nya kursplan som börjar gälla från höstterminen 2000 innehåller vissa moment av konsumentfrågor, i huvudsak i linje med den tidigare kursplanen. Ämnet är dock starkt fokuserat på hushållets verksamheter med tyngdpunkt på måltider, boende och social gemenskap. Den koncentration av konsumentfrågorna till ämnet som vi föreslår innebär att ämnet bör omfatta konsumentfrågor även i ett bredare perspektiv, t.ex. frågor som rör konsumentens ställning och roll på marknaden. Detta kräver förändringar av beskrivningen av ämnet och av de mål som eleverna skall uppnå. Vi föreslår att kursplanen i ämnet hem- och konsumentkunskap kompletteras i denna riktning.

En förändring av kursplanen bör självfallet ske enligt de förutsättningar som gäller för den målstyrda skolan, bl.a. att en långtgående detaljeringsgrad av kursplanerna skall undvikas.

Ett viktigt område som bör inrymmas i undervisningen och återspeglas i kursplanen är t.ex. privatekonomi. Undervisningen i privatekonomi bör ha som mål att eleven skall kunna planera sin egen ekonomi och göra en budget, delta i familjens planering av sin ekonomi utifrån tillgängliga resurser, kunna jämföra priser och bedöma pris och kvalitet, känna till betaltjänster, sparande, lån, försäkringar m.m. och vilka aktörer som finns på den finansiella marknaden. Ett annat viktigt område rör konsumenternas rättigheter och skyldigheter, dvs. kunskap om hur avtal blir till, hur tvister kan lösas, vilka instanser konsumenten kan vända sig till i olika frågor samt vilka regler som gäller för märkning av olika produkter. Andra viktiga frågor rör miljö- och energiaspekter på konsumtionen samt säkerhet, t.ex. säkerhetsmärkning, hantering av farliga ämnen, barnsäkerhet i hemmet och användning av säkerhetsutrustning. Likaså hör kännedom om etiska frågor som har samband med köp av varor och tjänster till de områden som vi anser bör tas upp inom ramen för hem- och konsumentkunskapen.

Hemkunskapen är för närvarande det minsta ämnet, med totalt endast 118 timmar under hela grundskolan. Vi föreslår att ämnet får ett

utökat antal garanterade undervisningstimmar. För att säkerställa att de konsumentfrågor vi hänvisat till ovan kan tas upp i rimlig omfattning, utan att inkräkta på de områden som i dag ingår i ämnet, bedömer vi att det bör omfatta minst 250 timmar. Även med denna fördubbling av timtiden kommer ämnet att höra till de minsta på elevens schema.

### *Gymnasieskolan*

I gymnasiet saknas en naturlig och central plats för konsumentfrågorna. Samtidigt är det under gymnasieåren som ungdomar alltmer utvecklar en egen konsumtion. Ungdomar disponerar ofta själva studiebidrag och har egna arbetsinkomster från extraarbeten, vilket medför att de i stor utsträckning gör egna inköp och investeringar. De förbereder sig också för en kommande studietid och ett arbetsliv med eget boende och för familjeliv. Frågor om konsumtion, ekonomi, lån och krediter, försäkringar m.m. känns därför vardagsnära och intressanta för eleverna. Det innebär också att det finns goda förutsättningar för att ta in kunskaper på området. Det nya pensionssystemet medför att den enskilde tidigt i arbetslivet bör ta ställning till frågor om sparande. Även om dessa frågor sannolikt inte känns vardagsnära för en gymnasieelev är det viktigt att grundläggande kunskaper på området förmedlas redan i gymnasiet.

Den nuvarande ämnesindelningen i gymnasieskolan innebär att olika aspekter av konsumentfrågor ingår i vissa program. Däremot saknas tydliga konsumentfrågor inom de kärnämnen som alla gymnasieelever läser. Undersökningar av gymnasieelevernas konsumentkunskaper som Konsumentverket genomför visar att eleverna på de teoretiska programmen har bättre resultat än de som går på yrkesinriktade program. I den senaste undersökningen hade eleverna på teori-programmen 60 procent rätt på ett antal kunskapsfrågor, medan eleverna på de yrkesinriktade programmen hade 52 procent rätt.

Vi föreslår att konsumentutbildning ges ett tydligt utrymme i gymnasieskolan. Eftersom konsumentfrågor rör grundläggande kunskaper för vardagslivet, som alla har behov av, anser vi att det är angeläget att det ingår bland de ämnen som är obligatoriska för alla elever.

Vi anser därför att ett särskilt ämne i konsumentkunskap bör införas i gymnasieskolan. Det bör i huvudsak ha motsvarande innehåll som vi föreslagit för konsumentkunskapen i grundskolan, och således fokuseras på bl.a. konsumenträtt, miljö och konsumtion och konsumentssäkerhet. De mål som ställs upp för elevernas kunskaper och beskrivningen av ämnet bör naturligtvis anpassas till de behov och förutsättningar som gäller för gymnasieelever. En kursplan för ämnet bör enligt vår mening vara så konkret och tydlig som möjligt vad avser innehållet i

ämnet, men i övrigt utformas i enlighet med den ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna som riksdagen beslutat, vilket bl.a. innebär att en detaljerad styrning från staten skall undvikas.

Det är viktigt att ämnet konsumentkunskap innehåller ett särskilt avsnitt, eller block, om privatekonomi.

I vår delrapport "Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv" (bilaga 6) presenterade vi ett förslag om att göra privatekonomi till ett nytt skolämne. Delrapporten har remissbehandlats, och förslaget om ett privatekonomiskt skolämne har välkomnats av så gott som alla instanser, såväl näringslivet som myndigheter och organisationer.

Bakgrunden till förslaget var bl.a. rapporter från Finansinspektionen och Konsumentverket, där det framgår att konsumenter i många fall har bristande kunskaper i frågor som rör området finansiella tjänster och att de anser sig vara dåligt informerade.

Flera utredningar visar att skolelever behöver få bättre kunskaper om finansiella frågor. År 1994 gjordes en undersökning bland gymnasieelever i Stockholms, Värmlands och Göteborgs län om förståelsen av försäkringsord. Åtta av tio elever förstod inte innebörden av värdesäkrad pensionsförsäkring, och ingen förstod vad "respitmånad" betydde, vilket inte är förvånande. Att så många som hälften trodde att uttrycket "premien är 1 000 kronor" betydde att försäkringsbolaget utlovade ett pris eller en belöning och att nästan ingen kunde förklara ordet "karens" kan dock anses vara mer bekymmersamt.

En liknande undersökning genomfördes 1995 på bankområdet. Resultaten liknade försäkringsundersökningen. Det visade sig bl.a. att begreppet riskspridning inte förstods av cirka två tredjedelar av gruppen. En annan vanlig missuppfattning var att kreditprovning innebär en kredit på prov.

Undersökningar av Riksförsäkringsverket i samband med införandet av det nya pensionssystemet har bl.a. visat att unga människor (16–29 år) har mycket begränsade kunskaper om pensionsfrågor.

Utbudet och mångfalden av produkter inom den finansiella sektorn har ökat. Utvecklingen för med sig större krav på konsumenternas förmåga att tillgodogöra sig information. Förändringar av det allmänna försäkringssystemet innebär dessutom att medborgarna förväntas ta ett större personligt ansvar för sitt privata försäkringsskydd. Förmågan att göra kloka och väl avvägda val förutsätter i större utsträckning än tidigare att konsumenten har goda kunskaper.

Vi anser att det är angeläget att åtgärder vidtas för att öka kunskaperna och beredskapen för att hantera den privata ekonomin. En målsättning för skolundervisning i privatekonomi är att eleverna skall få kunskaper om elementära finansiella begrepp och beräkningar, ha förståelse för de privatekonomiska villkoren, kunna värdera privata finan-

siella 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.

Ett eget skolämne i gymnasieskolan är enligt vår mening den bästa lösningen för att tillförsäkra eleverna en god konsumentundervisning i privatekonomi, konsumenträtt, miljö och konsumtion m.m. Ett alternativ skulle kunna vara att låta konsumentkunskap utgöra en del av ett befintligt kärnämne. Enligt vår uppfattning utgör samhällskunskapsämnet i så fall den mest naturliga hemvisten. Detta förutsätter dock att konsumentfrågorna tydligt definieras, såväl vad gäller innehåll och uppgifter som målen för undervisningen och elevernas kunskaper. Vad vi erfarit är samhällskunskapen ett hårt belastat ämne, varför vårt förslag också förutsätter att ämnet får en utökad timtid.

I båda fallen är en omfördelning av antalet poäng på de olika kurserna nödvändig för att ge plats åt konsumentfrågorna. En annan möjlig väg är att utöka kärnämnens andel av det totala antalet undervisningstimmar på bekostnad av karaktärsämnena. Så har nyligen skett för att utöka antalet timmar för ämnet idrott och hälsa. Med hänsyn till konsumentområdets betydelse kan ytterligare ett alternativ vara att utöka den totala undervisningstiden.

### 11.6.1 Det statliga stödet till konsumentundervisningen

**Kommitténs förslag:** Stödet till konsumentutbildningen i skolan bör utökas. Skolverket och Konsumentverket bör gemensamt svara för detta stöd.

Konsumentverket bör utveckla utbudet av läromedel och annat undervisningsmaterial för konsumentkunskapen.

Skolverket bör ges i uppdrag att, i samarbete med Konsumentverket, ta fram ett referensmaterial för konsumentundervisningen. Skolverket bör också genomföra ett granskningsprojekt av konsumentundervisningen i grund- och gymnasieskolan.

Våra förslag innebär att statens krav på konsumentundervisningen i skolan blir mer uttalade genom bl.a. införande av ett nytt gymnasieämne och genom förändringar av kursplanerna i grundskolan. Sådana krav bör medföra att konsumentfrågorna får en tydlig och utpekad plats i kommunernas skolplaner och i de lokala arbetsplaner som fastställs av rektorn i respektive skola. Samtidigt bör också statens stöd till konsumentundervisningen utvecklas och förstärkas. Detta är framför allt

angeläget för att underlätta de enskilda lärarnas arbete, men det är också ett viktigt underlag för skolan och dess huvudmän vid planeringen av verksamheten.

Konsumentverket har en avgörande roll när det gäller att stödja skolans och lärarnas arbete med konsumentundervisningen. Det omfattar både framtagning av undervisningsmaterial och annat stöd till undervisningen, fortbildning av lärare och medverkan i lärarutbildning. Det är också nödvändigt att ge stöd till de kommunala konsumentvägledarna, som på det lokala planet behöver samarbeta med skolan för att konsumentundervisningen skall få ett bra genomslag. Detta ställer i sin tur krav på att det finns konsumentverksamhet i kommunerna och att tid kan avsättas för insatser som riktas mot skolan. Om resurser saknas för sådant lokalt arbete, vilket det i stor utsträckning gör i dag, ökar kraven på att Konsumentverket också svarar för detta.

Skolverket ansvarar inte för att det finns tillgång till undervisningsmaterial inom olika ämnesområden. Det blir därför en uppgift för Konsumentverket att ta fram läromedel och annat undervisningsmaterial för skolans konsumentundervisning och att verka för att andra, t.ex. organisationer, också tar fram sådant material. Det är naturligtvis angeläget att läromedel och annat undervisningsmaterial har hög kvalitet, är aktuellt och väl anpassat för de olika delarna av konsumentämnet. Det materialutbud som Konsumentverket enligt sin skolkatalog f.n. erbjuder har en stark betoning på området reklam och påverkan. Dock är t.ex. materialet på området hushållsekonomi/privatekonomi begränsat och det saknas material om konsumentens säkerhet. En komplettering och förändring av materialutbudet kan därför vara nödvändig.

För att nå största möjliga effekt bör en satsning på en utveckling av undervisningsmaterialet utgå från de förutsättningar som gäller för dagens skola. En naturlig utgångspunkt bör vara kursplanerna för de olika ämnen som är aktuella, samt läroplanerna för respektive skolform. I läroplanen för grundskolan (Lpo 94) finns t.ex. under rubriken "Skolans uppdrag" flera uppgifter som kan utgöra en grund för konsumentundervisningen. Enligt läroplanen skall skolan bl.a. förbereda eleverna för att leva och verka i samhället och förmedla de mer beständiga kunskaper som utgör den gemensamma referensram som alla i samhället behöver. Eleverna skall kunna orientera sig i en komplex verklighet med ett stort informationsflöde och en snabb förändringstakt. Eleverna skall också utveckla sin förmåga att kritiskt granska fakta och förhållanden samt att inse konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Vidare får också eleverna genom ett miljöperspektiv möjligheter att ta ansvar för den miljö de själva direkt kan påverka. Undervisningen skall belysa hur vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa håll-

bar utveckling. Motsvarande uppgifter återfinns i läroplanen för gymnasieskolan (Lpf 94) under rubriken "Skolans huvuduppgifter".

En ökad IT-användning ger stora möjligheter för Konsumentverket att förse lärare och skolor med ett kunskapsmaterial som har hög aktualitet. Ett sådant material kan också utformas så att det kan användas på ett aktivt sätt av eleverna. En länk från Skolverkets Skoldatanät till en databas hos Konsumentverket kan vara ett led i en IT-satsning.

Vi anser också att undersökningar och utvärderingar av konsumentundervisningen i skolan bör genomföras i större utsträckning, såväl när det gäller dess omfattning och innehåll som dess kvalitet. Regelbundna utvärderingar och uppföljningar av elevernas kunskaper och vilka effekter ökad konsumentundervisning ger, liksom samarbete med skolan genom utvecklingsprojekt och spridning av goda exempel är viktiga delar av det stödjande arbetet.

Skolverket har till uppgift att aktivt verka för att de nationella målen för skolan uppnås. För att få kunskap om verksamheten och bidra till utveckling arbetar Skolverket med uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn. Statliga utbildningsinspektörer granskar kvaliteten i den svenska skolan. Inspektörerna undersöker vilka möjligheter och svårigheter skolorna har att uppfylla de nationella målen och lämnar förslag till förändringar till regeringen.

Vi föreslår att Skolverket och Konsumentverket tillsammans bör svara för stödet till konsumentundervisningen. Ett nära samarbete, där respektive myndighet bidrar med sina olika sakkunskaper, kontaktvägar och möjligheter att påverka, bör leda till ett mer kraftfullt och effektivt stöd till skolverksamheten på området. Skolverket och Konsumentverket har under det senaste året inlett ett samarbete om konsumentfrågorna i skolan. Detta samarbete bör ytterligare stärkas. Det gemensamma ansvaret för konsumentfrågornas roll i skolan bör innebära att Skolverket deltar i arbetet med att utveckla läromedel och annat undervisningsmaterial, i uppföljningar och utvärderingar, i projektarbete och i annan stödjande verksamhet. Den närmare arbets- och ansvarsfördelningen är en fråga för Konsumentverket och Skolverket att gemensamt ta ställning till.

Som vi redovisat tidigare finns det möjlighet att få bl.a. ekonomiskt stöd från EU för projekt som syftar till att främja konsumentutbildningen i skolan. Sådana projekt har genomförts t.ex. i Spanien och Portugal. Det kan finnas skäl för Konsumentverket och Skolverket att för Sveriges del överväga att söka stöd för en motsvarande satsning på området.

Av regeringens proposition till den nu gällande läroplanen för grundskolan (1992/93:220) framgår att Skolverket borde stödja konsumentkunskapen i skolan med kommentar- och referensmaterial. Något



sådant material har dock inte tagits fram. I Norge har en särskild vägledning för konsumentundervisningen i grundskolan utarbetats av de departement som ansvarar för konsument- och skolfrågor tillsammans med Forbrukerrådet. Vägledningen tar sikte på att stödja konsumentundervisningen genom att visa på möjliga arbetssätt och ge exempel och idéer för undervisningen.

De särskilda konsumentämnen vi föreslår för grundskolan och gymnasieskolan innebär att konsumentfrågorna i stor utsträckning koncentreras till ett bestämt ämne. Som vi tidigare framfört bör konsumentfrågorna dessutom behandlas inom de ämnen där de har en naturlig anknytning, t.ex. i samhällskunskap, matematik, kemi, bild samt idrott och hälsa. Konsumentfrågorna bör därmed behålla sin karaktär av ämnesövergripande kunskapsområde. Det innebär i sin tur att skolan och enskilda lärare har ett stort behov av stödmaterial för undervisningen. Vi föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att, i samarbete med Konsumentverket, ta fram ett referensmaterial för konsumentundervisningen. Ett sådant material bör bl.a. beskriva hur konsumentfrågorna tas upp i läroplaner och kursplaner, ge exempel på undervisningsmetoder och modeller som kan stimulera lärare och elever att aktivt arbeta med konsumentrelaterade frågor samt peka på hur olika delar av konsumentkunskapen kan samordnas över ämnesgränserna.

En av de möjligheter som står till buds för Skolverkets uppföljande verksamhet är att dess skolinspektörer genomför granskningsprojekt i skolorna. Två av de granskningsprojekt som genomfördes under 1999 avsåg s.k. gränsöverskridande områden som inte utgör särskilda skolämnen. De gällde dels sex och samlevnad, dels alkohol, tobak och andra droger. I båda fallen granskade Skolverkets utbildningsinspektörer verksamheten i ett 80-tal skolor. Inspektörerna gav därefter förslag på flera åtgärder, i första fallet att göra läroplanerna tydligare beträffande vilka mål som skall gälla och att personalen på lokal nivå måste lära sig mer om ämnesområdet. När det gällde alkohol, tobak och andra droger föreslog inspektörerna bl.a. att statens förväntningar på en mer hälsofrämjande undervisning måste beskrivas tydligare i läroplanerna och att ansvaret inte bara bör ligga på rektor. Bland flera andra förslag nämndes större möjlighet till kompetensutveckling för lärare och annan personal, att större plats bör ges till frågorna i lärarutbildningen och att kommunerna måste få med undervisning om alkohol, narkotika och tobak i sina skolplaner. Inspektörerna pekade även på att det inte görs några regelbundna och systematiska utvärderingar av hur undervisningen på området fungerar.

Vi föreslår att Skolverket så snart som möjligt genomför en motsvarande granskning av området konsumentkunskap. En sådan undersökning kan ge ett viktigt kompletterande underlag för att närmare ta ställ-

ning till i vilka olika avseenden konsumentundervisningen behöver förstärkas.

### 11.6.2 Lärarutbildningen

**Kommitténs förslag:** Konsumentkunskap bör vara ett kunskapsområde i lärarutbildningen.

En grundläggande förutsättning för en god konsumentundervisning i skolan är att lärarna har en hög kompetens i sakfrågorna. Förutom den kontinuerliga fortbildning av lärare som Konsumentverket och Skolverket bör svara för, är det angeläget att blivande lärare utbildas i konsumentfrågor. De kunskapsområden som är att hänföra till konsumentområdet, såsom rättigheter och skyldigheter, privatekonomi, konsumtion och miljö samt hälsa och säkerhet bör därför återfinnas i lärarutbildningen. I första hand anser vi att dessa bör inrymmas i en särskild kurs inom utbildningen.

En statlig utredning, Lärarutbildningskommittén, lämnade i maj 1999 ett förslag till en ny struktur för lärarutbildningen (SOU 1999:63). Kommittén ansåg bl.a. att staten skall styra lärarutbildningen med tydliga, utvärderingsbara mål och att det krävs en bättre samverkan mellan högskolor med lärarutbildning och kommuner och skolor för att såväl lärarutbildningen som verksamheten i skolan skall utvecklas. Vidare borde utbildningen bli mer flexibel för att bättre kunna svara mot de behov som uppkommit av en målstyrd skola i ett samhälle i allt snabbare förändring.

Bland de förslag till förändringar som presenterades i betänkandet pekade kommittén på att det finns önskemål om ökat inflytande på lärarutbildningen från olika parter, såsom kommuner, företrädare för arbetslivet och fackliga organisationer. Enligt kommittén är det bl.a. viktigt att högskolorna har en öppnare dialog med omvärlden. Kommittén menade att den nya struktur för utbildningen som föreslås i betänkandet ger ökade förutsättningar för ett externt inflytande. Den organisation som flertalet högskolor hittills valt har inte varit ändamålsenlig för att ta emot signaler från vare sig staten eller omvärlden och inte heller för att utveckla ett samspel med organ utanför högskolan. Lärarutbildningskommittén föreslog därför att det inom varje lärosäte med lärarutbildning inrättas en fakultetsnämnd eller annat särskilt organ som kan ta ett samlat ansvar för utbildningen.

Den öppnare hållning mot omvärlden som föreslogs av Lärarutbildningskommittén och inrättandet av en särskild nämnd eller annat organ

för att fånga upp idéer och synpunkter från olika intressenter bör enligt vår mening kunna underlätta för t.ex. Konsumentverket och Skolverket att samarbeta med lärarutbildningen. Vi ser därför positivt på förslaget.

## 12 Konsumentinformation om dagligvaror m.m.

### 12.1 Vårt uppdrag

Utredningen gällande konsumentinformation om dagligvaror lämnade den 25 februari 1999 sitt betänkande *Märk väl!* (SOU 1999:7). Begreppet *dagligvaror* är inte statiskt, över tiden tillkommer och försvinner varor ur gruppen. I betänkandet *Märk väl!* liksom i förevarande betänkande definieras begreppet dagligvaror som varugrupperna livsmedel, hushållskemikalier, hygieniska produkter och förbrukningsartiklar. Med förbrukningsartiklar avses i detta sammanhang olika typer av pappersvaror, såsom hushålls- och toalettpapper, kaffefilter och bakplåtspapper.

Betänkandet *Märk väl!* har remissbehandlats. Utredningen föreslog bl.a. att Statens Livsmedelsverk (SLV) skulle ges i uppdrag att med hjälp av den moderna informationstekniken tillhandahålla information om märkning av livsmedel samt tillhandahålla särskilt riktad information till dem som är allergiska mot eller överkänsliga för något ämne. Förslaget togs emot positivt av flertalet remissinstanser. Enligt våra tilläggsdirektiv (dir. 1999:77) kräver förslaget ytterligare utredning och regeringen har genom direktiven gett oss i uppdrag att 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. I analysen skall vi beakta eventuella könsaspekter samt hur informationsbehovet kan tillgodoses för personer med bristande kunskaper i det svenska språket.

Vidare ansåg utredningen att konsumenter som handlar dagligvaror via Internet bör ha rätt att få likartad information vid köptillfället som de enligt lag har rätt till vid handel i traditionella butiker. Utredningen konstaterade att det i dag är tveksamt om näringsidkare som säljer dagligvaror via Internet är skyldiga enligt gällande lag att lämna sådan information. Genom tilläggsdirektiven har vi även fått i uppdrag att kartlägga rättsläget på området. Vid behov skall vi föreslå åtgärder för att förbättra konsumentskyddet.

Regeringen anför i tilläggsdirektiven även att utredningen har analyserat existerande problem och omfattningen av dessa när det gäller märkning och annan konsumentinformation på dagligvaruområdet. Regeringen anför vidare att utredningen i betänkandet har lämnat flera förslag till konkreta åtgärder för förbättring av information till konsumenterna rörande dagligvaror. Regeringen har mot denna bakgrund anfört att vi – utöver de specifika frågeställningar som anges i tilläggsdirektiven – kan överväga förslag från utredningen.

Regeringen anför slutligen i tilläggsdirektiven att ett projekt rörande information om märkning har påbörjats i Danmark inom Dansk Varefakta Naevn (DVN). Regeringen anför att projektet syftar till att skapa ett elektroniskt system i butikerna med bakgrundsinformation om den märkning som förekommer på förpackningarna och att tanken är att det skall bli en gemensam europeisk databas. Vi skall studera det danska projektet och göra en bedömning av om en liknande modell eller samarbete med det danska projektet kan vara intressant för svenskt vidarekommande.

Enligt våra huvuddirektiv skall vi även särskilt se över användarvänlighet och service beträffande frågor som rör konsumenterna och informationssamhället. Vi skall analysera och lämna förslag om hur frågor som har samband med användarvänlighet, service och god information kan få en tillfredsställande lösning, t.ex. genom utbildningsinsatser. Detta deluppdrag i huvuddirektiven behandlas i samband med analysen av frågorna i tilläggsdirektiven.

## 12.2 Märk väl! (SOU 1999:7)

Regeringen beslutade i december 1997 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att analysera existerande problem och omfattningen av dessa när det gäller märkning och annan konsumentinformation på dagligvaruområdet. Utredaren skulle också föreslå vilka principer som bör beaktas vid utformningen av information om och märkning av dagligvaror.

Regeringen anförde i direktiven (dir. 1997:151) följande utgångspunkter för uppdraget:

Två grundläggande mål i konsumentpolitiken är att

1. hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt, och att
2. konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden.

När det gäller dagligvarumarknaden är saklig och lättillgänglig information om olika produkter en grundläggande förutsättning för att dessa mål skall kunna uppfyllas.

För att konsumenterna skall få relevant information används olika medel. Det kan vara genom avtalsvillkor, genom marknadsföring samt inte minst genom olika typer av märkning av produkter. Utformningen av informationen på dagligvaruområdet sker inom näringslivet, men också inom myndigheter och organisationer.

Mängden information på dagligvaruområdet har ökat de senaste åren. Utformningen av informationen kan dessutom vara sådan att det blir svårt för konsumenten att skilja objektiv produktinformation från subjektiv. Det finns i dag också tydliga tecken på att konsumenterna har svårt att tillgodogöra sig och förstå den information som ges när det gäller dagligvaror. Det är ett mycket allvarligt problem, eftersom konsumenterna på detta sätt riskerar att vilseledas eller inte kunna ta till sig den mest väsentliga informationen som t.ex. varningstexter och prisinformation.

Ett av de viktigaste redskapen för konsumentinformation på dagligvaruområdet är märkning av produkter. Den nyss beskrivna utvecklingen berör i hög grad just märkningen och dess utformning, och situationen är därför särskilt oroande från en konsumentpolitisk utgångspunkt. Mot bakgrund av detta bör det ske en analys av existerande problem och omfattningen av dessa, samt en översyn av vilka principer som bör gälla för märkning och annan information på dagligvaruområdet.

Utredaren skulle enligt direktiven särskilt analysera följande frågor.

1. Vilka olika slag av märkning finns idag på dagligvarumarknaden och vilka efterfrågas av konsumenterna? Vilka obligatoriska krav på märkning följer av lagstiftningen på området och vilka frivilliga system finns på den svenska marknaden? Vilka problem finns i samband med märkning av dagligvaror till konsumenter?
2. Hur skall märkningen utformas för att ge konsumenterna bästa möjliga information? I vilka fall bör den vara frivillig? I vilken omfattning bör samhället medverka till frivilliga överenskommelser på området respektive andra överenskommelser på t.ex. EU-nivå?
3. Hur kan konsumenterna själva ges möjlighet till insyn och inflytande i processerna kring olika typer av märkning? Vilka garantier kan skapas för att frivilliga märkningssystem utvisar relevanta och korrekta egenskaper hos produkter, och för att kontrollen av frivilliga system är oberoende från kriterieutvecklingen?
4. I vilka fall bör märkning av dagligvaror ersättas med information på annat sätt? Hur kan användandet av modern informationsteknik

uppmuntras inom dagligvaruområdet som ersättning i vissa fall för märkning direkt på förpackningen? Analysen bör särskilt inriktas på frågan om informationstekniken kan utnyttjas för information till konsumentgrupper som behöver särskild information om varorna, t.ex. personer med olika typer av allergier.

Regeringen anförde i direktiven vidare att utredaren särskilt borde granska informationen kring de dagligvaror som kräver att konsumenten gör en helhetsbedömning av miljö- och hälsoaspekter och etiska principer. Regeringen anförde vidare att de principer som utredaren föreslår bör utformas så att de kan ligga till grund för den nationella konsumentpolitiken samt för svenska ställningstaganden och initiativ i dessa frågor inom ramen för det nordiska, europeiska och internationella samarbetet.

Regeringen beslutade i oktober 1998 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 1998:94). Utredningen gavs genom direktiven i uppdrag att särskilt studera och analysera situationen på dagligvarumarknaden för personer med svårare synnedsättning. Utredningen skulle enligt direktiven föreslå principer för hur märkning och annan information skall utformas för att man på bästa sätt skall nå de synskadade, och undersöka hur den moderna informationstekniken bäst kan utnyttjas i kommunikationen med denna grupp. Utredningens förslag presenterades i februari 1999 i betänkandet Märk väl! (SOU 1999:7).

### 12.3 Riktad information om dagligvaror till grupper med särskilt behov av sådan

Utredningen gällande konsumentinformation om dagligvaror konstaterade i sitt betänkande att konsumenter generellt föredrar förpackningsinformation framför andra former av information eftersom märkning av förpackningar möjliggör att de har tillgång till information inte endast i butiken utan även i hemmet. En undersökning som utredningen låtit utföra visade dock på ett behov av kompletterande information, bl.a. utförligare information om produktens innehåll. Enligt undersökningen efterfrågades särskilt förklaringar på de olika tillsatsbeteckningar som återfinns på vissa livsmedel och information om de produkter som innehåller ämnen som är kända att orsaka allergier eller överkänslighet.

Utredningen anser att modern informationsteknik bör utnyttjas i större utsträckning än vad som sker i dag. Särskilt bör handeln och berörda myndigheter kunna använda sig av informationsteknik när det

gäller att informera om de dagligvaror som återfinns inom respektive verksamhetsområde. Utredningen nämner som exempel Konsumentverkets s.k. gröna databas och handelns utvecklingsarbete avseende databaser med produktinformation. I betänkandet anges även att Statens Livsmedelsverk nyligen initierat ett projekt på området.

## 12.4 Information om dagligvaror vid handel via Internet

### 12.4.1 Inledning

Inom EU har viss harmonisering skett på marknadsföringsområdet. När det gäller marknadsföring om dagligvaror är den svenska lagstiftningen genom EG-rätten i stora delar harmoniserad med övriga medlemsländers lagstiftning på området. Reglerna avser förpackningsmärkning och är därför inte direkt tillämpliga på marknadsföring via Internet. En utförlig redovisning av regleringen finns i betänkandet Märk väl! (SOU 1999:7). I nästa avsnitt ges dock en kort beskrivning av marknadsföringslagens (1995:450) informationsregel, vilken är tillämplig även på nätbutiker.

Det förekommer även branschpraxis på området – t.ex. Internationella handelskammarens (ICC) regler om marknadsföring – men då sådan har karaktären av frivillighet kan konsumenterna som regel inte grunda någon rätt till information på denna, även om t.ex. ICC:s grundregler om reklam utgör en viktig grund för domstolspraxis om god marknadsföringssed.

### 12.4.2 Marknadsföringslagens informationsregel

Marknadsföringslagen innehåller en grundläggande bestämmelse om informationsskyldighet för näringsidkare (4 § 2 st) enligt vilken näringsidkaren vid marknadsföring skall lämna ”sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt”. Som nämnts ovan är bestämmelsen tillämplig även vid marknadsföring på Internet. Med särskild betydelse från konsumentsynpunkt förstås enligt förarbetena ”ett inte helt obetydligt behov [...] och inte bara sådana fall som är särskilt allvarliga” (prop. 1975/76:34, s. 126). Regeln utgör en komplettering till generalklausulen om tillbörlig marknadsföring. Utgångspunkten för informationsregeln är att näringsidkarna skall lämna tillfredsställande information om sina produkter. Med tillfredsställande information avses inte bara att informationen är korrekt i sak (icke vilse-



ledande) och i övrigt tillbörlig till såväl form som innehåll. Den skall också vara tillräcklig i den meningen att berörda konsumenter får tillgång till den information som de behöver för sitt beslutsfattande om köp eller icke köp av viss produkt. Konsumenterna skall alltså ha en möjlighet att rationellt värdera utbudet på marknaden. Informations-skyldigheten kan bara avse information av rent kommersiell natur. När det gäller vilken information som skall lämnas kan man av förarbetena (prop. 1994/95:123, s. 43ff, se även Svensson m.fl., Praktisk marknadsrätt, 6u, 1996, s. 244ff) utläsa att informationen skall knyta an till den nytta som marknadsförs och att det kommer att röra sig om sådan köpinformation som syftar till att ge den enskilde konsumenten underlag för att göra ett för honom eller henne lämpligt val av en viss produkt, dvs.

1. produktinformation – dvs. produktens innehåll, beskaffenhet och egenskaper samt lämplig användning, förvaring och skötsel (men inte säkerhetsinformation).
2. pris- och villkorsinformation – dvs. pris och betalningsvillkor samt övriga villkor i avtalet mellan säljare och köpare, t.ex. utformningen av en garanti.
3. ursprungsinformation – dvs. uppgift om vem som tillverkar, importerar eller saluför varan/nyttigheten eller vem som tillhandahåller eller utför tjänsten.

Marknadsdomstolen har i ett principuttalande förklarat att ett informationsåläggandes innehåll måste bestämmas på grundval av en samlad bedömning av hur starkt behov konsumenterna har av informationen i fråga, hur omfattande informationen bör vara för att tillgodose behovet samt vilka verkningar, positiva och negativa, åläggandet kan få för det ekonomiska systemets funktion och därmed ytterst för konsumenterna (MD 1981:14, se även Svensson m.fl., s. 247f och 253ff).

Förutom att ta ställning till vilken information som är viktig från konsumentens synpunkt, måste man även ta ställning till på vilket sätt informationen skall lämnas. Här måste man hålla i minnet att olika medier i varierande grad förmår att fånga konsumenternas uppmärksamhet, att vissa medier erbjuder bättre och andra sämre möjligheter för konsumenterna att utnyttja den information som meddelas, att viss typ av information passar bättre i vissa medier än i andra osv. (Svensson m.fl., s. 248).

Konsumentverket får enligt sin instruktion (1995:868) utarbeta riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter. Riktlinjerna är formellt inte bindande men har likväl normalt stor genomslagskraft. Exempel på framtagna

riktlinjer är de för postorderförsäljning (KOVFS 1980:2). Konsumentverkets riktlinjer har spelat en viktig roll för den praktiska tillämpningen av informationsregeln i 4 § 2 st. Så gott som samtliga gällande riktlinjer innehåller regler om informationslämnande. Riktlinjerna inom informationsområdet har i viss mån ersatt det gamla varudeklarations-systemet (VDN). Konsumentverkets ambition har varit att efter hand inarbeta de viktigare delarna av VDN-systemet i riktlinjerna. VDN-systemet har därmed successivt avvecklats. Konsumentverket använder sig även av överenskommelser med näringslivsorganisationer eller enskilda företag, som ett alternativ till riktlinjer (Svensson m.fl., s. 249f).

### 12.4.3 En undersökning av dagligvaruhandeln på Internet

#### Internet

För att man på ett bättre sätt skall kunna tillgodogöra sig den följande redovisningen, kan det vara på sin plats att kort beskriva Internet och hur försäljning av dagligvaror på Internet som regel går till samt omfattningen av handeln på Internet.

Internet är ett nätverk av datorer och annan nätverksutrustning som används för att datorerna skall kunna kommunicera med varandra, t.ex. överföra e-post och filer. Nätverket är uppbyggt av en mängd mindre nätverk som i sin tur består av än mindre nätverk osv. Genom att allt fler nätverk ansluts till det stora nätverket Internet är detta i ständig förändring och växer efterhand. Internet är i dag världens största datornätverk.

Internet har många olika användningsområden. Den mest avgörande utvecklingen av Internet är förmodligen tillkomsten av *world wide web* (www eller webben). För många är webben synonymt med Internet, vilket dock inte är korrekt. Webben är endast ett sätt att använda Internet. Internet anses inte utgöra ett medium i sig. Internet får närmast betraktas som ett nät som möjliggör olika former av kommunikation. Varje användning av nätet får betraktas för sig. Mediekommittén fann i sitt betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) att Internet knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det finns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet.

Webben är den del av Internet som utnyttjas för att marknadsföra och sälja dagligvaror. För enkelhetens skull används i det följande

begreppet Internet för att beskriva den plats där nätbutiken finns, men en mer korrekt beskrivning är således webben.

### Om undersökningen

Vi har utfört en undersökning om vilken information om dagligvaror som konsumenterna har tillgång till i dagligvarubutikerna på Internet. Undersökningen har omfattat 34 av de näringsidkare som vid tidpunkten för undersökningen (september/oktober 1999) saluförde varor i nätbutiker.

33 av de undersökta butikerna har sitt säte i Sverige och en har sitt säte i Tyskland. Varor från butiken med säte i Tyskland levereras till hushåll i Sverige av ett svenskt transportföretag. Bland de undersökta butikerna med säte i Sverige finns en butik vars varor levereras från Tyskland av ett tyskt företag genom ett svenskt transportföretag. Dessa två butiker levererar till i princip hela Sverige medan övriga nätbutiker har ett relativt lokalt upptagningsområde. Även butiken med säte i Tyskland har en genomgående svensk hemsida och lämnar all information på svenska.

Endast en handfull av de undersökta butikerna har egna datasystem för att kunna söka och handla varor, söka information etc. Bland de stora butikskedjorna dominerar ett par system. Detta innebär att många av de undersökta butikerna i princip är identiska.

Undersökningen har avsett tillgången till prisinformation (inkl. jämförpris), innehållsförteckning/information om ingredienser och annan varuinformation.

#### 12.4.4 Resultatet av undersökningen

Samtliga undersökta nätbutiker lämnar information om priset på den marknadsförda varan. När det gäller information om jämförpris uppvisar nätbutikerna stora brister. Ungefär hälften av de undersökta butikerna lämnar jämförpris medan resten av dem helt eller delvis saknar information om jämförpris.

Som regel lämnar nätbutikerna ingen information om innehåll/ingredienser i de marknadsförda varorna. Endast en butik skiljer sig från de andra i detta avseende. I den butiken kan man genom att klicka på varans namn få en bild av varan jämte en ingrediens- eller innehållsförteckning och annan konsumentinformation. Den information som då lämnas tycks i stora drag överensstämma med den information som skall lämnas på förpackningen.

När det gäller övrig varuinformation lämnar en del butiker viss information om miljömärkning och liknande. Ett par av butikerna har viss märkning av produkter som allergiker är känsliga för. Den butik som nämns ovan vilken lämnar information om innehåll/ingredienser lämnar för vissa varor även näringsvärdedeklaration och information om användningsområden.

## 12.5 DVN-projektet

### 12.5.1 Dansk Varefakta Naevn

Dansk Varefakta Naevn (DVN) bildades år 1957 i Danmark. DVN:s mål är att verka för frivillig användning av upplysande märkning av varor och tjänster till konsumenterna. Märkningen skall bestå av innehållsdeklarationer och/eller information om egenskaper eller liknande. Syftet med arbetet är att ge konsumenterna nödvändiga, tillräckliga och kontrollerade upplysningar så att konsumenterna själva kan göra ett val som svarar mot deras krav, behov och ekonomiska möjligheter.

Organisationen består av ett representantskap, en styrelse och ett sekretariat. I representantskapet ingår företrädare för bl.a. industri-, handels- och konsumentorganisationer. DVN samarbetar dessutom med många myndigheter och forskningsinstitut.

DVN utarbetar föreskrifter, hittills ca 125 stycken, som var för sig täcker en viss produktgrupp. Föreskrifterna, som är bindande för deltagarna, utarbetas mot bakgrund av gällande lagstiftning och EG-direktiv m.m. samt krav från representantskapets organisationer och andra intressenter. Med stöd av föreskrifterna fastställer DVN deklarerationer för i princip alla typer av produkter, t.ex. livsmedel, madrasser och cykellås. Föreskrifterna är ofta mer långtgående än vad som följer av lagstiftning.

Deklarationerna kallas VAREFAKTA och känns igen med ett särskilt märke. Innan deklARATIONEN får användas på en produkt testas denna på ett laboratorium eller provningsinstitut och därefter sker stickprover cirka en gång per år.

DVN:s verksamhet finansieras primärt genom att kunderna, dvs. de producenter som använder DVN:s varefaktamärke på sina produkter, betalar avgifter för detta. Vidare tillskjuter det danska Erhvervsministeriet och de organisationer som ingår i representantskapet medel.

DVN avsätter en del av abonnemangsavgifterna för marknadsföring dels gentemot konsumenterna för att öka kännedomen om DVN:s märkning, dels gentemot producenterna för att utöka kundkretsen. Marknadsföringen sker i tv, tidningar och med hjälp av undervisnings-

material. Enligt uppgift från DVN känner 80 procent av de danska konsumenterna till det särskilda varefaktamärket.

### 12.5.2 En beskrivning av IT-projektet

Det projekt som regeringen nämner i tilläggsdirektiven drivs av DVN i samarbete med det danska företaget Bording Data A/S. Projektet startade år 1998 och skall vara avslutat den 1 juni 2000. Finansiering sker till hälften med EU-medel och till 20 procent med medel från leverantörer m.fl. medan 30 procent av kostnaderna ännu inte är täckta. Medel för att slutföra projektet sägs dock ändå vara säkerställda. Totalkostnaden har beräknats till 4,5 miljoner DKK.

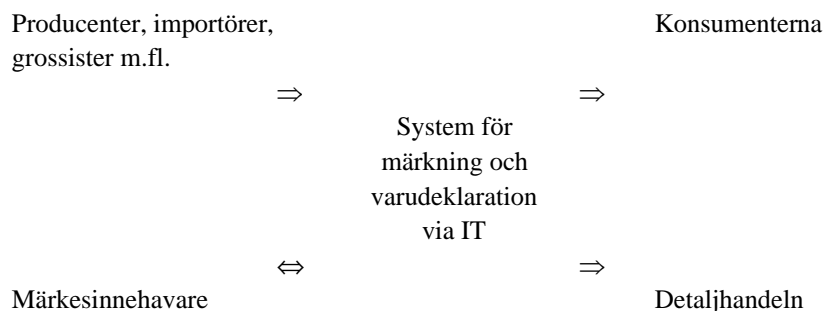
Syftena med projektet är (1) att ge konsumenterna en möjlighet att överblicka ”märkningsdjungeln”, (2) att utnyttja möjligheterna med den nya informationsteknologin och (3) att skapa förutsättningar för elektronisk handel.

Konsumenterna skall kunna få information om vad en viss märkning, obligatorisk eller frivillig, står för. Härmed avses t.ex. vilka kriterier som gäller för ett visst märke, om det rör sig om ett kontrollerat märke och om något annat märke kan vara relevant vid valet av produkt.

Konsumenterna skall vidare med hjälp av IT få en bättre överblick och ges möjligheter till sökning och sortering av information. Vidare kan information om märkning knytas till information om t.ex. lagstiftning på det aktuella området.

Systemet skall dessutom underlätta för den elektroniska handeln genom att IT-baserade varudeklarationer skall vara lika för alla producenter och handlare. Med hjälp av tekniken kan även annan information kopplas till deklARATIONERNA, t.ex. information kring pågående ”skandaler” (exempelvis soja).

Systemet är således ett IT-baserat informationssystem. Tanken är att konsumenten skall kunna söka information som ett komplement till den märkning som finns på förpackningen. Systemet kan schematiskt beskrivas enligt följande ( $\Rightarrow$  avser information).



Informationen levereras av producenter, importörer, grossister m.fl. till en central databas via Internet, EDI, e-post eller filöverföring. Inledningsvis syftar projektet till att omfatta alla märken konsumenterna kan möta på marknaden. Från denna nivå skall det vara möjligt att klicka vidare till upplysningar om exempelvis vilken lagstiftning som finns rörande viss märkning, vilken kontrollfunktion som finns, vilka varor som kan bära märkningen m.m. Det skall också vara möjligt att publicera varudeklarationer. Konsumenterna kan då söka efter varor med särskilda ingredienser eller varor utan vissa ingredienser. Det skall vara möjligt att söka efter varor, ingredienser, märken, streckkoder och produktgrupper.

Informationen når ut till detaljhandlarna antingen direkt genom att butiken är uppkopplad on-line mot databasen eller genom en periodisk uppdatering av lokala register.

Konsumenten kan primärt nå informationen antingen via Internet eller via skärmar i butikerna.

### 12.5.3 Finansiering och förvaltning av systemet

Systemet består dels av det koncept som utarbetats av DVN, dels av det tekniska arbetet med programmering m.m. När systemet väl är i bruk skall det finansieras av avgifter från de producenter m.fl. som deltar. Systemet är således självfinansierande.

Systemet ägs och förvaltas av DVN och Bording Data A/S utan statlig inblandning eller kontroll. När utvecklingsarbetet är färdigt är dock avsikten att det skall drivas av ett självständigt bolag. Systemet kommer således inte att vara politiskt styrt, vilket man själva ser som en fördel.

Utvecklingsarbetet skall vara slutfört den 1 juni 2000. Systemet kommer därefter att tas i bruk i Danmark.

Vad regeringen beskrivit i direktiven om en gemensam europeisk databas kommer inte att bli verklighet inom ramen för nuvarande projekt. Det danska systemet kan dock med relativt enkla medel anpassas till andra länder. Varje land som använder systemet kommer dock, med nuvarande ambitionsnivå, att arbeta för sig.

## 12.6 Överväganden och förslag

### 12.6.1 Riktad information om dagligvaror till grupper med särskilt behov av sådan

**Kommitténs bedömning:** Vissa konsumenter är i behov av särskilt stöd i form av kompletterande information, vad som kan kallas riktad information. Det behov av riktad information som finns hos dessa konsumenter kommer i stor utsträckning att kunna tillfredsställas genom utvecklingen av konsumentinformationen i databaser och på Internet, en informationskanal som långsiktigt passar in i den konsumentpolitiska verksamheten.

Att konsumenten enkelt och snabbt skall kunna få tillgång till information om t.ex. innehåll och användningsområde är viktigt framförallt från hälsosynpunkt. Vissa konsumenter är i behov av särskilt stöd i form av kompletterande information, vad som kan kallas riktad information. Konsumentgrupper som (i) synskadade, (ii) personer med läs- och skrivsvårigheter (dyslektiker), (iii) personer med utvecklingsstörning, och (iv) personer med bristande kunskaper i svenska språket, kan av olika skäl ha svårigheter att tillgodogöra sig den information som finns på förpackningar. Till grupper av konsumenter som i viss mån är i behov av riktad information bör enligt vår mening även föras (v) allergiker/överkänsliga för vilka innehållet i produkten är av stor betydelse för hälsan. Många konsumenter har dessutom mer än ett funktionshinder.

I avsnitt 12.6.4–12.6.9 behandlas en rad förslag från betänkandet Märk väl! (SOU 1999:7) som tar sikte på att förbättra informationen om dagligvaror för dessa konsumentgrupper. Utöver de förslag som lämnas där anser vi att följande frågor bör uppmärksammas.

Den avgörande frågan för gruppen *allergiker/överkänsliga*, vilket bekräftats vid kontakt med Astma- och allergiförbundet, är att de har tillgång till fullständig och korrekt information. Den kompletterande informationen kan för deras del bestå av t.ex. utförligare beskrivning av ingredienser/innehåll, förklaring på tillsatsbeteckningar och informa-

tion om de produkter som innehåller ämnen som är kända att orsaka allergier eller överkänslighet. Den information som konsumentgruppen allergiker/överkänsliga är i behov av ingår således i den information som skall och bör finnas på förpackningen. För denna grupp del är således lösningen att arbeta för att förpackningsinformationen förbättras, såsom föreslås nedan. För allergiker/överkänsliga som av en eller annan orsak – t.ex. synskada – har svårt att tillgodogöra sig förpackningsinformation, finns det dock behov av alternativa informationskanaler.

Vi har från Synskadades Riksförbund erfarit att många *synskadade* har stora svårigheter att ta del av informationen på varuförpackningar eller kan överhuvudtaget inte ta del av den. En stor del av gruppen kan dock med enkla hjälpmedel, t.ex. förstoringsglas, ta del av förpackningsinformationen. De som inte kan ta del av informationen på förpackningar kan idag få hjälp av teknikstöd som bl.a. terminaler med talfunktion där information kan ges via exempelvis varans streckkod. Enligt Synskadades Riksförbund är det dock ett stort antal synskadade äldre konsumenter som har svårt att använda modern informationsteknik. För dessa är det enligt vår uppfattning svårt att se något alternativ till personlig service.

Det finns även, har vi erfarit från Synskadades Riksförbund, en grupp synskadade som inte kan eller vill ta sig till traditionella dagligvarubutiker, på grund av de oerhörda praktiska svårigheter som ett sådant besök är förknippat med. För dessa konsumenter är tillgången till information via andra kanaler av stort värde. Internet och dagligvarubutiker på nätet (se avsnitt 12.4) utgör i detta avseende en möjlighet som inte funnits tidigare. Det är därför viktigt att även informationen på Internet är tillgänglig för denna grupp.

Några andra grupper som är i behov av särskilt stöd är personer med läs- och skrivsvårigheter (dyslektiker), personer med utvecklingsstörning och personer med bristande kunskaper i svenska språket. Dessa grupper kan av ett eller annat skäl ha svårigheter att tillgodogöra sig den information som tillhandahålls på varuförpackningar, och karaktäriseras i detta sammanhang av att de är i behov av kompletterande information i form av oerhört *tydlig information på enkel svenska*. Det behov av kompletterande information som dessa konsumentgrupper har måste enligt vår uppfattning tillgodoses på annat sätt än genom utvidgning av den obligatoriska förpackningsmärkningen.

En faktor som i allt större utsträckning kommer att bidra till spridningen av viktig information om dagligvaror – och konsumentinformation överhuvudtaget – är enligt vår uppfattning modern informationsteknik – IT. Även inom denna informationskanal måste därför hänsyn tas till ovanstående grupper behov av riktad information. I jämförelse



med tryckt information är det billigare att tillhandahålla information på Internet. Kostnaden för att ta fram informationen i sig är sannolikt den samma. Informationstekniken gör det samtidigt möjligt att med enklare medel hålla informationsmaterial aktuellt. Det är normalt inte nödvändigt att byta ut all information utan det räcker ofta att uppdatera föråldrad information. Detta har lett till att man oftare än vad som varit fallet med tryckt material ställer krav på att information på Internet ständigt är uppdaterad. De resurser som frigörs genom att det är billigare att tillhandahålla information på Internet kan användas till att tillhandahålla bättre uppdaterad information. Det är enligt vår bedömning oerhört viktigt att informationen på Internet är uppdaterad.

Redan idag pågår stora IT-satsningar bl.a. på statlig nivå, t.ex. Statens Livsmedelsverks och Konsumentverkets webbplatser (<http://www.slv.se/> respektive <http://www.konsumentverket.se/>). Genom Internet har det blivit möjligt att knyta samman en obegränsad mängd information i databaser etc., och sprida den till konsumenter världen över. Den fysiska pappershanteringen av informationsmaterial minskar stadigt. Även om information på papper kommer att finnas kvar även i framtiden talar mycket för att källan till informationen i allt större utsträckning kommer att vara papperslös. Även i framtiden kommer det visserligen att vara möjligt att t.ex. direkt från en databas eller en webbplats skriva ut information som sedan finns att tillgå även på papper. En risk med information på papper är dock att information inte lika lätt som information i t.ex. en databas kan hållas aktuell, exempelvis kan uppgifter om ingredienser förändras och produktkataloger snabbt bli inaktuella.

Genom att tekniken möjliggör decentraliserad informationslämning, vilket medför att informationen i ökande omfattning kommer att finnas tillgänglig både direkt hos konsumenterna och lokalt i kommunerna, skapas förutsättningar för ökad spridning av viktig konsumentinformation. Det är vår bedömning att det behov av stöd av riktad information som finns hos de konsumentgrupper som berörts ovan, i stor utsträckning kommer att kunna tillgodoses genom utvecklingen av konsumentinformationen i databaser och på Internet. Denna informationskanal passar långsiktigt in i den konsumentpolitiska verksamheten.

När det särskilt gäller konsumentgruppen synskadade kan information med hjälp av IT med enkla medel anpassas till synskadades behov. Regeringen har åtagit sig att följa FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet (förslag till internationella regler för personer med funktionshinder, antagna i december 1993 av FN:s generalförsamling). Standardreglerna innehåller bl.a. krav på tillgänglighet till och användbarhet av informationstekniken för funktionshindrade konsumenter. I betänkan-

det Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring (SOU 1999:106) föreslogs att regeringen närmare ser över frågan om synskadade och deras tillgång till information på Internet. Även om detta inte är en renodlad konsumentfråga instämmer vi i den bedömningen.

## 12.6.2 Rekommendationer om stöd till vissa konsumentgrupper

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges i uppdrag att ta fram rekommendationer om information om dagligvaror till grupper i behov av särskilt stöd. Konsumentverket ges även i uppdrag att ta fram rekommendationer för hur tillgången till tydlig varuinformation kan förbättras i dagligvarubutikerna.

När det gäller information om dagligvaror till grupper i behov av särskilt stöd är det vår uppfattning att rekommendationer bör tas fram för vilken kompletterande information som bör finnas tillgänglig och för hur denna information bör hållas tillgänglig. De näringsidkare som är intresserade bör kunna vända sig till t.ex. en myndighet och få information om hur man med enkla medel kan förbättra informationen för grupper i behov av särskilt stöd. Vi föreslår att regeringen ger i uppdrag till lämplig myndighet att ta fram sådana. Eftersom uppdraget bör omfatta dagligvaror överhuvudtaget och inte enbart livsmedel bör enligt vår uppfattning uppdraget ges till Konsumentverket. Ett sådant uppdrag ligger väl i linje med verkets uppgift – enligt förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket – att särskilt inrikta sin verksamhet på bl.a. stöd till konsumentgrupper som, av olika skäl, har behov av särskilt stöd (2 §). Konsumentverket bör vid uppdragets utförande samråda med Livsmedelsverket samt med andra berörda myndigheter och organisationer, t.ex. Sveriges Konsumentråd och handikapporganisationerna.

Konsumentverket bör dessutom ges i uppdrag att ta fram rekommendationer för hur tillgången till tydlig varuinformation kan förbättras i dagligvarubutikerna. Som en del av detta uppdrag bör ingå den dialog med näringslivet m.fl. när det gäller exempelvis tydlig skyltning, som föreslås i avsnitt 12.6.8.

Det bör överlämnas åt Konsumentverket att pröva i vilken form rekommendationerna skall lämnas. Exempelvis om de skall ges i form av riktlinjer som verket utfärdar med stöd av marknadsföringslagen och sin instruktion, vilka rättsligt sett utgör allmänna råd men som i prakti-

ken får större genomslagskraft eftersom de normalt läggs till grund för Marknadsdomstolens bedömningar. Om rekommendationerna skall lämnas i form av riktlinjer eller inte beror på sådana faktorer som branschstruktur och förväntad efterlevnad.

### 12.6.3 Könsaspekter

**Kommitténs bedömning:** Ett system för frivillig jämställdhetsmärkning på varor och tjänster torde kunna påskynda utvecklingen mot ett jämställt samhälle genom att medvetna konsumenter väljer jämställdhetsmärkta produkter.

Enligt vårt uppdrag skall vi även beakta eventuella könsaspekter. Det kan enligt vår uppfattning förekomma skillnader mellan vilken information män och kvinnor önskar om olika dagligvaror, framförallt när det gäller andra dagligvaror än livsmedel. Informationsbehovet styrs utifrån val av produkt och konsumentens egen kunskap om varan men också utifrån företagets sätt att vilja kommunicera med sina kunder. Nya inköpsmönster och nya forum för inköp av dagligvaror växer fram till stor del genom bruk av ny informationsteknik och därav följer utökat behov av information rörande dagligvarumarknaden. Många av dagens produkter är skapade utifrån normer som formats efter ett av könen vilket kan innebära negativa konsekvenser för användare av det motsatta könet. Att styra sina konsumtionsval även ur ett könsperspektiv, dvs. hur produkter kan tillgodose respektive könsbehov, torde vara av värde för såväl män som kvinnor. I direktiven till Utredningen om Frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster (N 1993:03, dir. 1999:13) ges utredningen i uppdrag att förutsättningslöst undersöka förutsättningarna för att införa ett system för frivillig jämställdhetsmärkning på varor och tjänster. Ett sådant system torde enligt vår mening kunna påskynda utvecklingen mot ett jämställt samhälle genom att medvetna konsumenter väljer jämställdhetsmärkta produkter. En märkning skall visa att den aktuella produkten har utformats så att den är anpassad till både mäns och kvinnors önskemål och behov eller genom att tillverkaren tillhandahåller produktvarianter för båda könen.

## 12.6.4 Märk väl! (SOU 1999:7)

Vi anser att i första hand följande förslag som lagts fram av Utredningen gällande konsumentinformation om dagligvaror skall beaktas i det fortsatta konsumentpolitiska arbetet, främst avseende konsumentgrupper med särskilda behov.

Utöver dessa förslag vill vi även framhålla vikten av ett utökat användande av s.k. *piktogram* vid märkning av dagligvaror i syfte att underlätta informationsöverföring. Med piktogram avses bildtecken. Piktogram är ett sätt att kommunicera med hjälp av symboler och bilder. Användningen av piktogram ökar främst vid informationsöverföring via förpackningar och IT. Det rör sig då huvudsakligen om två olika former, dels piktogram i mer egentlig mening, dvs. bildtecken, dels s.k. smileys – t.ex. :- ) eller rättvänd ☺ – vilka används vid kommunikation via bl.a. e-post för att uttrycka olika känslolägen. Piktogram används bl.a. som hjälpmedel för personer med vissa språkskador och utvecklingshandikapp. Sverige ligger långt framme i utvecklingsarbetet. Liknande system finns i de flesta länder men systemen varierar till utseendet. I Sverige är SIH läromedel i Umeå ledande på området handikappfrågor i skolan. SIH har utvecklat ett system som används i Sverige och en rad andra länder; ett datorbaserat system som täcker tio språk (bl.a. de nordiska språken samt engelska, tyska och franska, italienska, spanska och portugisiska). På sin webbplats (<http://www.sih.se/index.htm>) besvarar SIH frågor om piktogram och förtecknar litteratur i ämnet. Det saknas internationell standard på området. Däremot finns det ett antal standarder som rör användningen av symboler o. dyl. Dessa är till allra största delen generellt utformade och vänder sig inte specifikt till handikappade. Det finns även ett antal s.k. de facto-standarder, dvs. sådana som kommit att accepteras världen över, utan att några formella överenskommelser gjorts. Ett exempel är den välkända rullstolssymbolen. Genom ett utökat användande av piktogram vid märkning av dagligvaror underlättas informationsöverföring. Det innebär bl.a. att en mindre yta av en produkts förpackning behöver tas i anspråk för informationstext. Det finns ett stort behov av utveckling inom detta område, inte minst för äldre, handikappade och för att underlätta kommunikation mellan personer med olika språktillhörigheter. Detta är särskilt viktigt såvitt gäller information om säker användning av produkter. Information på förpackningar genom piktogram gör det lättare för konsumenter med behov av särskilt stöd. Exempelvis kan symboler i punktskrift underlätta för personer med nedsatt synfunktion. Om riktad information till grupper i behov av särskilt stöd, se även avsnitt 12.6.1–12.6.2. Inom området för märkning och annan konsumentinformation av dagligvaror

bör lämpligen ett utbrett användande av piktogram vara av betydelse. Att verka för en större nationell och internationell utveckling och standard på området torde vara mycket angeläget.

### 12.6.5 Redovisning av ingredienser i livsmedel

**Förslag i SOU 1999:7:** Sverige skall inom EU och annat internationellt samarbete på området verka för att informationen i ingrediensförteckningar på livsmedelsförpackningarna blir så fullständig som möjligt.

Enligt gällande bestämmelser skall enligt huvudregeln samtliga ingredienser som har använts för att tillverka ett livsmedel anges i en ingrediensförteckning. Beträffande s.k. sammansatta ingredienser – ingredienser som i sin tur består av flera ingredienser (t.ex. majonnäs och senap) – gäller dock särskilda bestämmelser. En sammansatt ingrediens får redovisas endast med sin beteckning om den utgör mindre än 25 procent av det livsmedel den ingår i och om den sammansatta ingrediensen har en beteckning som är särskilt förbehållen i föreskrifter eller som är allmänt vedertagen. Vad gäller raffinerade fetter och oljor gäller att dessa skall anges såsom antingen vegetabiliska eller animaliska alternativt med uppgift om deras särskilda vegetabiliska eller animaliska ursprung. Bestämmelserna följer av EG-direktiv.

Vi delar utredningens uppfattning att för allergiker och personer som är överkänsliga för något ämne är en fullständig deklaration av samtliga livsmedel av största betydelse. Den s.k. 25-procentsregeln bör därför, som utredningen föreslagit, avskaffas. Om en fullständig redovisning av samtliga ingredienser i s.k. sammansatta varor inte är möjlig att uppnå, skall enligt vår mening en lägre gräns i vart fall gälla och denna skall i sådant fall kombineras med krav på att ingredienser som kan orsaka överkänslighetsreaktioner alltid måste deklarerats oavsett mängd.

Kommittén vill dock framhålla att Codex Alimentarius Commission (CAC) – ett internationellt organ inom ramen för FN – redan antagit ändringar i det internationella regelverket Codex Alimentarius som är ett internationellt regelverk för livsmedel. Ändringen innebär att den ovan nämnda procentsatsen sänks från 25 procent till 5 procent och att alla kända allergener skall redovisas. Enligt vad kommittén har inhämtat planeras motsvarande ändringar också inom EU. Ett förslag från kommissionen är planerat till december 2000.

### 12.6.6 Säkerhetsmärkning

**Förslag i SOU 1999:7:** Livsmedelsverket ges i uppdrag att utreda frågan om märkning till följd av risk för kontamination vid livsmedelstillverkning – dvs. att rester av en annan produkt kan finnas i varan – i syfte att finna en lösning som leder till en restriktiv användning av s.k. säkerhetsmärkning.

En del producenter har börjat säkerhetsmärka livsmedel genom att i innehållsförteckningen ange att det kan finnas spår av en viss ingrediens, t.ex. hasselnöt, fast den ingrediensen inte ingår i själva livsmedlet. Upplysningen tar sikte på det fallet att rester från en annan produkt i samma produktionslinje kan finnas i varan.

I likhet med utredningen anser vi att en alltför frekvent användning av säkerhetsmärkning inskränker valmöjligheten för personer med allergier eller annan överkänslighet. Livsmedelsverket bör mot den bakgrunden, som utredningen föreslagit, ges i uppdrag att närmare undersöka användningen av sådan märkning i syfte att finna en lösning som leder till en restriktiv användning av sådan s.k. säkerhetsmärkning.

### 12.6.7 Ändrad ingrediensförteckning

**Förslag i SOU 1999:7:** Berörda myndigheter ges i uppdrag att undersöka möjligheten att införa en särskild förpackningsmärkning för varor vars ingredienser har ändrats.

I likhet med utredningen finner vi att det finns en risk med att allergiker och personer som är överkänsliga mot något ämne med tiden lär sig vilka varor de tål och kan lita på och att de därför inte alltid läser innehållsförteckningen.

Vi stöder därför utredningens förslag och ser det som angeläget att en sådan märkning införs.

### 12.6.8 Annan information än förpackningsmärkning

**Förslag i SOU 1999:7:** Konsumentverket ges i uppdrag att inleda en dialog med branschorganisationerna om att skyltar med de vanligast förekommande symbolerna inom dagligvaruområdet sätts upp i butikerna.

Utredningen anför i betänkandet att det av utredningar framgår att konsumenterna har bristande kunskap om de symboler som återfinns på dagligvarumarknaden. Utredningen har i sin dialog med konsumenterna och deras företrädare kunnat konstatera att konsumenterna saknar information om dessa symboler.

Vi anser i likhet med utredningen att skyltar i butikerna skulle förenkla och förbättra situationen för konsumenterna. Detta uppdrag bör ingå som en del i det uppdrag om tydlig varuinformation som vi föreslår i avsnitt 12.6.2.

### 12.6.9 Synskadade

**Förslag i SOU 1999:7:** Berörda myndigheter ges i uppdrag att i samarbete med handeln inleda en försöksverksamhet i vissa butiker i syfte att genom användande av redan befintliga hjälpmedel underlätta för synskadade att få tillgång till information om dagligvaror.

Konsumentverket ges i uppdrag att inleda en dialog med branschorganisationerna i syfte att undersöka möjligheterna att taktilt märka vissa basvaror, dvs. att förse varorna med kännbar märkning.

Enligt utredningen har det i dess kontakter med Hjälpmedelsinstitutet framkommit att det redan idag finns hjälpmedel som rätt använda skulle underlätta för synskadade att ta del av konsumentinformation. Utredningen gör bedömningen att synskadades situation avsevärt skulle förbättras om de i butikerna fick tillgång till sådana hjälpmedel.

Vi anser i likhet med utredningen att det vore av värde att inleda en försöksverksamhet i vissa butiker, i den mån näringslivet är villiga att delta. Enligt vår mening bör en sådan försöksverksamhet i huvudsak finansieras med medel från näringslivet.

Utredningen konstaterar vidare att det endast är en mindre andel av de synskadade som kan läsa punktskrift, men gör bedömningen att en viss taktil märkning av ett antal basvaror skulle kunna underlätta för en större grupp synskadade. Som förebild nämner utredningen de lagreglerade taktila varningssymbolerna som bl.a. återfinns på vissa hushållskemikalier. Vi stöder utredningens förslag om att inleda en dialog med branschorganisationerna i syfte att undersöka möjligheten att taktilt märka vissa basvaror, dvs. att förse varorna med kännbar märkning.

Förslagen bör enligt kommitténs mening syfta till att förmå näringslivet att genomföra egenåtgärder. Konsumentverkets och andra berörda

myndigheters roll bör i det sammanhanget begränsas till att inleda processen.

### 12.6.10 Information om dagligvaror vid handel via Internet

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges rätt att meddela närmare föreskrifter om hur och var prisinformation skall lämnas vid handel på Internet.

Av den reglering som rör vilken information som skall finnas vid marknadsföring av dagligvaror är det endast marknadsföringslagen och prisinformationslagen samt Livsmedelsverkets märkningskungörelse (SLV FS 1998:15) – såvitt gäller livsmedel – som tar sikte på marknadsföring generellt. Övrig reglering avser förpackningsinformation och dess tillämpningsområde kan enligt vår mening inte utvidgas till att gälla marknadsföring på annat ställe än förpackningen. En sådan utvidgning skulle medföra att högre krav ställdes på näringsidkare som marknadsför varor på Internet, än på näringsidkare som marknadsför varor i traditionella butiker. Detta skulle i sin tur kunna hämma utvecklingen av handeln på Internet, vilket inte gynnar konsumenterna.

När det gäller tillgång till information om produkter som marknadsförs på Internet, kommer detta sannolikt att bli en konkurrensfråga. Redan idag finns exempel på nätbutiker där all förpackningsinformation tillhandahålls även på Internet. Konsumenternas tillgång till informationen kommer sannolikt även att förbättras genom olika databaser och liknande där information om varor tillhandahålls på Internet. Ett exempel är Statens Livsmedelsverks hemsida (<http://www.slv.se/>). Ett annat framtida exempel är det i avsnitt 12.5.2 beskrivna DVN-projektet.

Med stöd av marknadsföringslagens allmänna informationsregel och rätten att utarbeta riktlinjer kan Konsumentverket/KO kräva att tillfredsställande information om produkter tillhandahålls i all marknadsföring, dvs. även på Internet. Enligt vår uppfattning ingår i begreppet tillfredsställande information t.ex. information som är viktig från hälsosynpunkt. Denna uppfattning vinner stöd av den praxis som finns på området (MD 1981:14, se även Svensson m.fl., s. 247f och 253ff). Brister i informationen i detta avseende på Internet är således i första hand en fråga för tillsynsmyndigheten, dvs. Konsumentverket/KO. Man måste hålla i minnet att olika medier i varierande grad förmår att fånga konsumenternas uppmärksamhet, att vissa medier erbjuder bättre och



andra sämre möjligheter för konsumenterna att utnyttja den information som meddelas, att viss typ av information passar bättre i vissa medier än i andra osv. Enligt vår uppfattning innebär detta att den information om dagligvaror som skall lämnas vid marknadsföring på Internet, bör lämnas i anslutning till beskrivningen av varan. Detta är dock sett från marknadsföringslagens utgångspunkt alltså en fråga för praxis och för tillsynsmyndigheten.

Prisinformationslagen är som regel tillämplig när en näringsidkare marknadsför bestämda varor eller tjänster (4 § 1 st). Lagen är således tillämplig vid marknadsföring av produkter i Internetbutiker. Detta innebär bl.a. att jämförpris skall lämnas vid marknadsföring på Internet. Enligt prisinformationslagen gäller allmänt att prisinformation skall anges korrekt och tydligt (5 §). Vidare skall enligt lagen prisinformationen anges så att det framgår klart för konsumenten vilken vara eller tjänst som informationen avser (9 §). Lagen saknar dock bestämmelser som *närmare* preciserar var prisinformation skall lämnas. Sådana bestämmelser finns endast beträffande traditionella butiker (10–11 §§). Mot bakgrund av att marknadsföringslagens informationsregel är allmänt hållen och att prisinformationslagen saknar närmare bestämmelser om prisinformation på Internet samt med hänsyn till att det enligt vår uppfattning är av största vikt att prisinformationen lämnas i anslutning till beskrivningen av varan, bör Konsumentverket ges rätt att meddela närmare föreskrifter om var och hur prisinformation skall lämnas vid marknadsföring på Internet. I avsnitt 6.2.15 föreslår vi att Konsumentverket ges rätt att på alla områden meddela närmare föreskrifter om var och hur prisinformation skall lämnas. Genom detta förslag ges Konsumentverket rätt att utfärda närmare föreskrifter om prisinformation på Internet.

### 12.6.11 DVN-projektet

**Kommitténs förslag:** 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. Systemet bör, i likhet med det danska systemet, vara frivilligt och finansieras genom avgifter. Vid utformningen av systemet bör beaktas behoven hos grupper med särskilda behov.

Regeringen har genom direktiven gett oss i uppdrag att göra en bedömning av om en liknande modell eller samarbete med det danska projektet kan vara intressant för svenskt vidkommande.

När det gäller samarbete med det danska projektet kan det konstateras att projektet skall vara slutfört redan i juni 2000. Något samarbete inom ramen för projektet är därmed inte aktuellt.

Vi anser att det danska projektet innebär fördelar för konsumenterna. Ett sådant system ger den enskilde konsumenten stora möjligheter att skaffa sig den information man vill ha. Det öppnar vidare nya möjligheter för att viktig information når fram till konsumentgrupper som har särskilda behov. Allergiker och personer med överkänslighet kan söka särskild information om innehållet i produkter, medan andra kan få informationen på annat språk än svenska. Även för synskadade torde IT-baserad information vara ett viktigt komplement till förpackningsmärkning.

Regeringen har i tilläggsdirektiven gett oss i uppdrag att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid köp av dagligvaror via Internet. Ett system enligt den danska modellen skulle kunna utgöra en sådan förbättring (se avsnitt 12.5.2). Med hjälp av det danska systemet kan skapas exempelvis en enhetlig modell för varudeklarationer avseende varor i Internetbutiker.

För att systemet skall fungera i Sverige krävs dock att de svenska intressenterna – dvs. industrins och handelns organisationer samt konsumentorganisationerna – ställer sig bakom en sådan satsning. Det är dessa parter som skall driva systemet och det är producenterna m.fl. som genom avgifter skall finansiera verksamheten. Det är vidare av betydelse att informationen knyts till ett ”varumärke” som har alla parter förtroende och som därmed är attraktivt att använda. Vidare torde behöva skapas överenskommelser motsvarande DVN:s föreskrifter om exempelvis innehållet i olika varudeklarationer.

Vi föreslår därför att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att inleda en diskussion med berörda parter – producenter, detaljhandlare och konsumentorganisationer – i Sverige för att undersöka intresset för att genomföra ett system enligt den danska modellen. Det är dock kommitténs uppfattning att ett sådant informationssystem, liksom i Danmark, bör startas och drivas på berörda organisationers eget initiativ och finansieras genom avgifter. Konsumentverkets uppdrag skall därvid endast syfta till att inleda processen.

### 12.6.12 Användarvänlighet och service

**Kommitténs bedömning:** Det pågår på såväl global som nationell nivå omfattande forskning om användarvänligheten vid bruk av datorer. Det är viktigt att resultatet av denna forskning beaktas vid utformningen av webbplatser.

Enligt våra huvuddirektiv skall vi som sades ovan även särskilt se över användarvänlighet och service beträffande frågor som rör konsumenterna och informationssamhället. Vi skall analysera och lämna förslag om hur frågor som har samband med användarvänlighet, service och god information kan få en tillfredsställande lösning, t.ex. genom utbildningsinsatser.

Förslaget i avsnitt 12.6.1 förutsätter en allt större användning av och tillgång till modern informationsteknik och, framförallt, Internet. För att underlätta en sådan utveckling krävs att tekniken blir mer användarvänlig. När man talar om användarvänlighet i relation till datorer avses dels frågor av mer praktisk natur som att en webbsida bör utformas så att den visar innehållet och går att överblicka, och att man tänkt igenom hur användaren förflyttar sig mellan webbsidor, dvs. att navigeringen görs enkel. Man brukar tala om *användargränssnitt*. En annan sida av användarvänligheten är vad man brukar kalla *grafisk design*, dvs. frågor som t.ex. hur man anpassar webbsidorna till den användbara ytan på bildskärmen, undviker för många och starka färger samt använder teckensnitt som är lätt att läsa på bildskärm (se t.ex. CID'97 – Riktlinjer för utformning av webbplatser, Ullman/Ortman/Lenman/Torgny, TRITA-NA-D9802 – CID-29, KTH, Stockholm, 1998).

Omfattande forskning pågår på området, i en disciplin som går under benämningen HCI – Human-Computer Interaction, dvs. spelet mellan datorer och användare. Forskningen på området påbörjades under 1960-talet i USA men forskning förekommer idag i princip i hela världen. I Sverige pågår forskning på bl.a. Chalmers Tekniska Högskola, Kungliga Tekniska högskolan samt vid universiteten i Linköping och Uppsala. Det är av stor vikt att resultatet av denna forskning används vid utformningen av webbplatser där konsumentinformation tillhandahålls.

När det gäller begreppet service har vi uppfattat uppdraget som en fråga om hur konsumenterna får tillgång till information om t.ex. hur man använder datorer, om användarvänlighet och om hur man ökar förtroendet för modern informationsteknik. Konsumentpolitiken måste ta hänsyn även till att stora konsumentgrupper är sämre rustade än genomsnittet för sin roll som konsument. Detta kan bero på t.ex. ålder, sjukdom eller handikapp. Internet kan innebära en oerhörd hjälp i samhället, exempelvis genom tillgång till varor och tjänster som många tidigare på grund av t.ex. funktionsnedsättning haft svårt att utnyttja. Vid utnyttjande av Internet som informationskanal måste därför hänsyn tas till grupper med särskilt behov av riktad information. En organisation som internationellt arbetar för förbättrad tillgång till informationen på Internet är W3C, som antagit riktlinjer på området (Web Content Accessibility Guidelines 1.0, reviderad version, maj

1999, se <http://www.w3.org/>). Frågan om vilken service konsumenterna skall ha i detta avseende hör samman med frågan om hur konsumenterna generellt får tillgång till viktig konsumentinformation. Denna fråga behandlas i annat sammanhang i detta betänkande (se bl.a. kapitel 4 om kommunal konsumentverksamhet). Begreppet service kan även ges en vidare innebörd, nämligen tillgången till modern informationsteknik överhuvudtaget, t.ex. den under senare tid väl spridda debatten om s.k. bredband. I detta avseende hänvisar vi till IT-infrastrukturutredningens betänkande Bredband för tillväxt i hela landet (SOU 1999:85) vilket för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

## 13 Rådgivning inför bostadsköp

### 13.1 Vårt uppdrag

Regeringen anför i direktiven att det finns några viktiga områden där det idag är svårt för den enskilde att få objektiv och oberoende hus-hållsekonomisk rådgivning på ett samordnat sätt. Regeringen anger information vid bostadsköp som exempel på ett sådant område. Kommittén skall enligt direktiven lämna förslag på hur man kan lösa frågan om lokal, objektiv och oberoende rådgivning på detta område.

### 13.2 Bakgrund

Frågan om rådgivning till konsumenter i samband med bostadsköp har behandlats i flera sammanhang de senaste åren. Såväl tidigare kommittéer som myndigheter har studerat problemet, men någon fördjupad rådgivning för hela boendeområdet har inte kommit till stånd. Nedan följer en kort historik.

Länsbostadsnämnden var tidigare länsmyndighet för frågor om statens stöd till bostadsförsörjningen. Nämnden lades ner vid utgången av år 1993 och arbetsuppgifterna togs över av länsstyrelsen. Nämnden skulle enligt sin instruktion bl.a. lämna enskilda personer råd och upplysningar i juridiska frågor som har att göra med anskaffning och innehav av småhus. Denna uppgift övergick dock inte till länsstyrelsen, varför rådgivningen upphörde då nämnden lades ner.

Konsumentverket försökte år 1994, mot bakgrund av nedläggningen av länsbostadsnämnderna, starta ett forum för fastighets- och entreprenadrättslig rådgivning. Verket presenterade ett förslag på rådgivningsbyrå med Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå som förebilder. Berörda myndigheter och organisationer visade intresse av att delta, men sade sig dock sakna ekonomiska förutsättningar att bidra till verksamheten. Diskussionerna ledde därefter inte vidare.

Regeringen föreslog i den senaste konsumentpolitiska propositionen (prop. 1994/95:140, Aktiv konsumentpolitik) att det konsumentpoli-

tiska arbetet särskilt skulle inriktas på bl.a. hushållens baskonsumtion. Regeringen anförde därvid att på bostadsområdet skall frågor om köp och hyra av lägenheter och småhus uppmärksammas.

Utredningen för översyn av organisationen inom plan-, bygg- och bostadsväsendet tog upp frågan i ett delbetänkande år 1997 (SOU 1997:90). Utredningen menade att den principiella utgångspunkten bör vara att Konsumentverket skall samordna den konsumentinformation som staten bedriver. I fråga om formerna och resurserna för fastighetsjuridisk konsumentrådgivning ansåg utredningen att förnyade förhandlingar borde tas upp med branschen. Utredningen menade att ett sådant förhandlingsuppdrag kunde ges utredningen i form av ett tilläggsuppdrag. Någon rådgivning kom dock inte till stånd.

Konsumentverket och Boverket överlämnade i december 1997 en skrivelse till dåvarande Inrikesdepartementet. I skrivelsen anförde de båda myndigheterna att behovet av information på det boenderättsliga området är mycket stort och konstaterade samtidigt att det inte finns något offentligt organ som har till uppgift att svara för rådgivning till allmänheten i fastighetsrättsliga eller övriga boenderättsliga frågor. Myndigheterna hänvisade till uttalandena från den ovan nämnda utredningen och välkomnade förnyade försök med förhandlingar med branschen. Man påpekade dock att om det inrättas en särskild konsumentinriktad rådgivning är det angeläget att den omfattar hela det boende- och fastighetsrättsliga området, alltså såväl hyresrätter som bostadsrätter och egna hem. Myndigheterna anförde vidare att verksamheten vid Gimle, en rådgivningsverksamhet inom Bygghörsningsrådet (numera "Byggtorget kunskapscentrum" inom Bygghörsningen i Stockholm), kunde tänkas utgöra en bas för rådgivning till konsumenter. Skrivelsen har hittills inte utmynnat i några åtgärder från regeringens sida.

Konsumentverket har vidare presenterat rapporterna "Bygga eget – vågar man det" (1992/93:24) och "Köpa och sälja småhus – svenska hushållserfarenheter" (1994/95:5). Konsumentverket har vidare agerat på det rättsliga området bl.a. genom överenskommelser med branschen om villkor för uppförande av småhus (ABS 95), riktlinjer om information beträffande kalkylerad boendekostnad och riktlinjer (KOVFS 1998:6 och 1996:4) för tillämpning av fastighetsmäklarlagen.

### 13.3 Två tänkbara modeller för rådgivning

Boenderådgivning kan organiseras på i huvudsak två olika sätt. Dels rådgivning som finansieras av näringslivet, dels rådgivning som är myndighetsfinansierad. I det följande beskrivs i korthet de tänkbara alternativa modellerna.

### 13.3.1 Privatfinansierad rådgivning

Förebilder när det gäller fördjupad konsumentrådgivning som bekostas av näringslivet är Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå. Båda drivs i form av stiftelser. Byråernas respektive styrelse består till lika delar av företrädare för Konsumentverket, Finansinspektionen och näringslivet. Myndigheternas representanter är således i majoritet i styrelsen och innehar i båda fallen ordförandeposten. Verksamheten finansieras helt av näringslivet, men opartiskhet i rådgivningen skall garanteras av styrelsens sammansättning och ordförandeposten.

Konsumenternas Försäkringsbyrå erbjuder konsumenterna kostnadsfri hjälp med att tolka försäkringsvillkor, att visa skillnader i de olika bolagens produkter, hjälp när det inträffat en skada och information om vart man skall vända sig om man inte är nöjd med försäkringsbolagets beslut. Huvudmän för byrån är Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund.

Konsumenternas Bankbyrå erbjuder kostnadsfri allmän orientering om marknadsens spar- och låneformer, information om innebörden i juridiska och ekonomiska termer och begrepp som används i avtalsvillkor och annan information, hjälp och vägledning i bankfrågor och kostnadsfri rådgivning under sekretess. Byrån redovisar vidare gällande regler och beskriver hur banker vanligtvis tillämpar dessa. Huvudmän för byrån är Konsumentverket, Finansinspektionen och Svenska Bankföreningen.

Båda byråerna har karaktär av centralorgan och besvarar frågor per telefon och brev från konsumenter över hela landet. De verkar emellertid i praktiken också lokalt tack vare samarbete med kommunernas konsumentvägledare. De f.n. 180 kommuner som är anslutna till systemet *KOV Direkt* har on line-kontakt med experter på respektive byrå och med Konsumentverket. Byråerna sprider i allt större utsträckning information, t.ex. marknadsöversikter, till allmänheten genom sina webbplatser.

En möjlighet att organisera och finansiera boenderådgivning är att ge den samma uppbyggnad som de nämnda byråerna. Verksamheten skulle i sådant fall bekostas av näringslivet samtidigt som organisationsformen och styrelsens sammansättning skulle garantera en saklig och oberoende rådgivning.

### 13.3.2 Myndighetsfinansierad rådgivning

Om det inte är möjligt att finansiera rådgivning på boendeområdet med medel från privata aktörer återstår att tillföra medel till någon myndighet som får i uppdrag att bygga upp och vidmakthålla sådan rådgivning. Närmast tillhands torde ligga Konsumentverket och/eller Boverket. Det finns emellertid flera offentliga aktörer som verkar på boendeområdet, t.ex. Småhusskadenämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Hyresnämnderna.

Beträffande Fastighetsmäklarnämndens arbete bör nämnas betänkandet av Utredningen om översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare "Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn" (SOU 1999:35). Nämnden är central förvaltningsmyndighet för registrering och tillsyn över fastighetsmäklare samt skall sprida information om vad god fastighetsmäklarsed är och se till att fastighetsmäklarna har en god utbildning för sin uppgift. Utredningen anger i betänkandet att nämnden har en omfattande telefonservice gentemot mäklarna och allmänheten, medan informationsgivningen i övrigt är marginell. Utredningen anger vidare att nämndens hantering av telefonförfrågningar är resurskrävande. Utredningen föreslår att nämnden i stället borde utarbeta faktablad med information kring de vanligaste frågorna och att dessa skickas till dem som vänder sig till nämnden med frågor. Särskild information om vad som är god fastighetsmäklarsed bör enligt utredningen kunna ske genom cirkulärskrivelser, olika uttalanden, meddelanden, tidningsartiklar eller genom utfärdande av allmänna råd eller riktlinjer. Sådana åtgärder bör enligt utredningen ske i nära samarbete med branschen. Nämnden bör enligt utredningen vidare samarbeta med de lokala konsumentvägledarna, bl.a. på informationsområdet. Konsumentvägledarna kan enligt utredningen användas till att sprida information om vad god fastighetsmäklarsed är och de allmänna råd eller cirkulärskrivelser som nämnden föreslås ta fram kan med fördel finnas tillgängliga hos konsumentvägledarna.

Enligt vad kommittén har inhämtat anser Fastighetsmäklarnämnden att det inte vore förenligt med nämndens tillsynsverksamhet att lämna rådgivning till allmänheten.

### 13.3.3 Lokal förankring

Oavsett hur den centrala organisationen organiseras och finansieras är det av avgörande betydelse att rådgivningen är lätt tillgänglig för konsumenterna. Den naturliga utgångspunkten för lokal rådgivning är den kommunala konsumentverksamheten.



En boenderådgivning, i privat eller offentlig regi, skulle med fördel kunna anslutas till kommunikationssystemet KOV Direkt (se närmare kapitel 4). Härigenom uppnås den lokala förankring som framstår som en förutsättning för tillgängligheten. En sådan lösning förutsätter dock resurser och en bred kompetensuppbyggnad på det lokala planet.

## 13.4 Intresse hos marknadens aktörer

Konsumentverket har för kommitténs räkning genomfört en undersökning av intresset från marknadens aktörer för boenderådgivning enligt ovan angivna modell med privat finansiering.

Intresset har varierat kraftigt. Vissa organisationer har visat sig positivt inställda medan andra har varit negativa. Någon entydig bild har inte framkommit. Ett par centrala företag i branschen har dock uttryckt sitt intresse för en sådan rådgivning.

## 13.5 Konsumenternas behov av boenderådgivning

### *Konsumentundersökningen*

Konsumentverket har för kommitténs räkning gett TEMO i uppdrag att genomföra en konsumentundersökning. Undersökningen omfattar 1 650 intervjuer med ett riksrepresentativt urval av svenska folket. Personerna i undersökningen är 16 år och äldre. Frågorna avser boenderådgivning generellt och är således inte begränsad till bostadsköp.

På frågan om deltagarna någon gång under de senaste tolv månaderna haft problem med någon boendefråga på det sättet att man har känt behov av att få kontakt med någon som kan ge råd svarade tio procent av deltagarna ja. Störst var behovet bland villaägarna med 12 procent och minst bland bostadsrättshavarna med 6 procent.

Bland dem som upplevt behov av rådgivning hade 20 procent vänt sig till kommunen, 7 procent till statliga myndigheter eller domstol, 13 procent till intresseorganisationer för konsumenter/boende, 2 procent till intresseorganisationer för företag, 24 procent till fastighetsägare eller bostadsrättsförening, 20 procent till enskilda företag t.ex. advokat, 2 procent till massmedia, 26 procent till annat och 10 procent hade inte vänt sig till någon.

Av deltagarna ansåg 66 procent att den rådgivning de fått var bra, medan 22 procent tyckte att den var dålig. Vad gäller dem som angav

att rådgivningen var bra var siffran högst för villaägarna med 80 procent och lägst för hyresgästerna med 49 procent. För bostadsrätts-havarna var siffran 52 procent.

På fråga hur viktig boenderådgivning upplevs i förhållande till annan konsumentrådgivning – t.ex. mat, resor och fritid – angav 21 procent att behovet av boenderådgivning var större och 31 procent att behovet var mindre.

#### *KOV Direkt*

De frågor som konsumentvägledare i kommunerna ställer till bl.a. Konsumentverket via KOV Direkt indelas i olika ämnesområden. Området "Boende" (inklusive bostadsrätt) står för 20 procent av det totala antalet frågor inom KOV Direkt och utgör därmed det enskilt största ämnesområdet i systemet, följt av frågor kring allmän konsumenträtt med 15 procent.

Antalet besvarade frågor inom boendeområdet (inklusive information från Konsumentverket som inte föregåtts av frågor) var 24 stycken år 1994, 76 stycken år 1996, 118 stycken år 1997, 97 stycken år 1998, och 212 stycken år 1999. Det bör därvid påpekas att antalet kommuner som ansluts till KOV Direkt hela tiden ökar.

Frågorna fördelade sig på följande ämnesområden: hyresrätt 22 procent, bostadsrätt 15 procent, mäklare 14 procent, fastighetsköp ej mäklare 5 procent, timeshare 9 procent, parkering 3 procent, skaderisker 1 procent, villafrågor (ej mäklare/samfälligheter) 10 procent och övrigt 16 procent.

## 13.6 Överväganden och förslag

**Kommitténs bedömning:** Det finns enligt kommitténs mening ett behov av en objektiv och saklig konsumentrådgivning vad gäller bostadsköp.

En sådan rådgivning bör organiseras och finansieras med Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå som förebilder.

Vi anser att det föreligger ett 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.

Den mest ändamålsenliga organisationen för en boenderådgivning är enligt vår mening att skapa en rådgivningsbyrå efter förebild av Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå. Kommittén anser att rådgivningen primärt bör begränsas till att avse frågor i samband med köp av bostad. Rådgivningen bör vidare kopplas till KOV Direkt för en lokal förankring. En sådan lösning förutsätter dock finansiering från näringslivets organisationer. Efter de kontakter med företrädare för branschen som kommittén har haft, finns skäl att se positivt på möjligheterna att få till stånd en rådgivning enligt den föreslagna modellen. Det är enligt kommitténs mening viktigt att Konsumentverket även fortsättningsvis arbetar med frågan i syfte att nå en lösning vad gäller näringslivets medverkan.

## 14 Nya marknader

### 14.1 Inledning

Regeringen anför i direktiven att avregleringen av olika marknader för den enskilde har 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. Det har uppstått en gråzon mellan de tjänster samhället tillhandahåller och vad som bjuds ut på en fri marknad. En gränsdragning mellan vad som är eller bör vara konsumenträttigheter och vad som faller inom andra politiska områden, t.ex. socialpolitik, är därför ibland svår att göra för den enskilde. Ett visst klargörande innebär rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I) (mer om detta nedan).

Mot denna bakgrund har regeringen gett kommittén i uppdrag att analysera vilka rättigheter den enskilde har i sin roll som medborgare respektive som konsument i olika sammanhang. Kommittén skall också överväga vilka instanser man bör kunna vända sig till med eventuella klagomål och för att få information.

### 14.2 Allmänt om de nya marknaderna

Under senare år har fler och fler tjänster som tidigare tillhandahållits i offentlig regi avreglerats eller omreglerats. Verksamheterna har mer och mer kommit att utföras antingen av privata företag eller av statliga eller kommunala bolag på kommersiell basis. Tendensen har varit densamma över hela Europa. Syftet har varit att rationalisera och effektivisera verksamheten, att bättre ta tillvara resurser och sänka kostnader och priser. Förändringen har normalt inte inneburit att staten eller kommunerna har släppt kontrollen över tjänster som har ett allmänt intresse, men att kontrollen sker i nya former. Utvecklingen har lett till stora förändringar och också påverkat vår roll som medborgare och

konsument. Förändringsprocessen har i många fall varit positiv, men den har även skapat problem. I vissa fall har t.ex. stora kunder kunnat förhandla sig till gynnsamma priser, medan priserna eller villkoren har försämrats för enskilda konsumenter och småföretag. En fråga är också om privata företag kan avkrävas samma sociala ansvar som normalt har förväntats av offentliga organ och myndigheter. Förändringarna av verksamheten och närmandet mellan offentlig och privat tjänsteproduktion kanske betyder att nya regler måste tillskapas för att skydda konsumenternas intressen och att tidigare offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga regler inte är anpassade för den nya situationen.

Den avreglering som förekommit i Sverige och som regeringen nämner i direktiven har i många fall sin grund i EG-direktiv, medan de i andra fall har drivits fram exklusivt för Sverige. Även om många tjänster har avreglerats eller omreglerats har man knappast i något land gått så långt att det helt har överlämnats till marknadskrafterna att själva bestämma över priser, tillgänglighet m.m. Inom EU diskuteras för närvarande om gemensamma regler för olika typer av offentliga eller allmänna tjänster bör tillskapas. Många tjänster av detta slag tillhandahålls i gränsöverskridande former, t.ex. teletjänster och leverans av energi. Det blir då viktigt att samma eller likartade regler gäller inom hela unionen.

Ett område avser tidigare monopol, t.ex. buss i linjetrafik, elmarknaden, fjärrvärme, järnvägstrafik, post och telemarknaden, som nu har öppnats för konkurrens från privata företag. Dessa tjänster har redan tidigare drivits i marknadsliknande former. Det innebär normalt att de omfattas av de olika regler till skydd för konsumenter som har utvecklats de senaste årtiondena. Man kan också tala om att individuella avtal redan tidigare ingåtts med konsumenterna och att standardvillkor har utvecklats, i många fall framförhandlade i samråd med Konsumentverket/KO. Det råder normalt ingen tveksamhet om att den som tillhandahåller dessa tjänster är att se som näringsidkare.

Ett annat område är sådana tjänster som tillhandahållits av kommuner eller andra offentliga organ och som numer kan utföras av privata företag och ha kommersiella inslag. Som exempel kan nämnas barnomsorg, färdtjänst, hemtjänst och äldreomsorg, hälso- och sjukvårdsområdet samt skolan. Verksamheten har tidigare betraktats som myndighetsutövning och de regler som funnits på området har tagit sikte på detta. I och med att verksamheten har kommit att konkurransutsättas och utföras i mer marknadsliknande former har även konsumentens intressen och behov kommit att uppmärksammas.

Ett tredje område utgörs av sådan verksamhet som renhållning och sotning som sedan länge har utförts åt kommuner av privata företag på entreprenad.

Av särskilt intresse från konsumentskyddssynpunkt är de s.k. *nöd-vändighetstjänsterna* (även kallade allmännyttiga tjänster). Även om begreppet är oklart och definitionen varierar över tiden brukar hit räknas sådana tjänster som är nödvändiga för att konsumenterna skall kunna klara sig och leva ett drägligt liv, såsom leverans av el, vatten, gas och livsmedel samt hälso- och sjukvårdstjänster. Till området kan även räknas allmänna transporter, telekommunikation, försäkringar och grundläggande banktjänster samt numer möjligen tillgång till Internet. För nödvändighetstjänsterna brukar anses att de bl.a. skall vara tillgängliga för alla och att individer eller grupper inte diskrimineras.

### 14.3 Rättigheter som medborgare och konsument

Flera olika regelverk är tillämpliga på de ovan nämnda tjänsteområdena. Det är i sammanhanget viktigt att skilja på *offentligrättslig* reglering, *civilrättslig* reglering och *marknadsrättslig* reglering.

De områden som beskrivs ovan är genom olika regelverk föremål för offentligrättslig reglering. Härmed avses rättsförhållandet mellan det allmänna (stat och kommun) och enskilda (juridiska och fysiska personer). Offentligrätten innefattar även rättsförhållandet mellan olika offentliga organ. Olika speciallagar reglerar olika områden t.ex. lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik, ellagen (1997:857), järnvägstrafiklagen (1985:192), telelagen (1993:597), skollagen (1985:1100) och socialtjänstlagen (1980:620).

Även den marknadsrättsliga regleringen är till stor del tillämplig på de nya marknaderna. Lagstiftningen syftar till att skydda konsumenterna som kollektiv och kan därför inte ligga till grund för avgöranden i tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Bland den marknadsrättsliga lagstiftningen kan nämnas marknadsföringslagen (1995:450) och prisinformationslagen (1991:601). En förutsättning för att marknadsföringslagen skall vara tillämplig är att den som marknadsför en produkt kan betraktas som näringsidkare, men lagstiftningen har i praxis getts en tämligen bred räckvidd. Marknadsdomstolen har exempelvis uttalat att en kommun som annonserade om gymnasieutbildning i en dagstidning är näringsidkare i lagens mening (MD 1994:1).

När det gäller konsumenternas individuella rättigheter och skyldigheter p.g.a. avtal med näringsidkare, dvs. den civilrättsliga regleringen, bör särskilt nämnas konsumenttjänstlagen (1985:716). Lagen har

emellertid ett relativt snävt tillämpningsområde och är knappast tillämplig på de här aktuella områdena, annat än analogivis.

Det finns ingen klar gräns mellan de offentlighetsrättsligt reglerade områdena och de rättigheter och skyldigheter som grundas på civilrättslig lagstiftning. Ett visst klagörande innebär rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I), vilket också omnämns i direktiven. I målet yrkade vårdnadshavaren till två barn som varit placerade i den kommunala barnomsorgen att kommunen skulle återbetala de erlagda barnomsorgsavgifterna eftersom det fanns mögel i lokalerna. Högsta domstolen konstaterade att frågan om rätt för kommunmedlemmar att tilldelas barnomsorgsplats för sina barn och frågan om taxan för kommunens barnomsorg faller inom området för offentlig förvaltning med karaktär av myndighetsutövning och kan därför inte bli föremål för avtal. Högsta domstolen anförde dock vidare att när en barnomsorgsplats väl tas i anspråk uppkommer ett ömsesidigt förpliktande avtalsförhållande mellan parterna. Av Högsta domstolens resonemang följer således att den kommunala barnomsorgen rymmer moment av såväl offentlighetsrättsligt reglerade förhållanden som ömsesidigt förpliktande avtal. Resonemanget torde kunna göras gällande på fler områden än den kommunala barnomsorgen och får då till följd att civilrättsliga regler får betydelse på flera av de aktuella tjänsteområdena. Vilka principiella slutsatser som kan dras utifrån rättsfallet är föremål för diskussion. Det har exempelvis hävdats att ju större andel av den faktiska kostnaden för en tjänst som brukaren betalar, desto större blir likheten med ett privaträttsligt förhållande (jur dr Tom Madell, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1999, s. 51). När det gäller avgifter för barnomsorg menar Madell dock att vederlaget inte motsvarar kostnaderna, eftersom barnomsorgen vanligtvis utgör en starkt subventionerad prestation. Enligt Madell kan man kanske då tänka sig att utrymmet för en jämkning av avgiften minskar, eftersom den avgift som erläggs faktiskt inte är oskälig i förhållande till kostnaden för den motprestation som kommunen faktiskt tillhandahåller. Madell anför avslutningsvis att det förhållandet att den i rättsfallet aktuella frågan kan prövas i allmän domstol inte utgör någon garanti för att en förälder faktiskt kan komma att få nedsättning av den för barnomsorgen fastställda avgiften, även om den kommunalt tillhandahållna tjänsten inte skulle leva upp till en viss förväntad servicenivå.

Det förtjänar vidare att påpekas att det från konsumentsynpunkt inte heller för tillämpningen av civilrättsliga regler är avgörande att en tjänst tillhandahålls av ett privat företag, utan även kommuner och andra offentlighetsrättsliga organ kan få ställning som part och ses som näringsidkare i ett privaträttsligt avtalsförhållande. I förarbetena till konsumenttjänstlagen anförts: "Näringsidkare i lagens mening är även

statliga och kommunala organ som driver sådan verksamhet av ekonomisk natur som tidigare har berörts, t.ex. de affärsdrivande verken. I den mån sådana organ utför konsumenttjänster av de slag som omfattas av lagen är den alltså tillämplig. --- Lagen är däremot inte tillämplig på arbeten m.m. som utförs som ett led i offentlig förvaltning under sådana förhållanden att det framstår som främmande att tala om att det föreligger ett privaträttsligt avtalsförhållande mellan näringsidkaren och konsumenten” (prop. 1984/85:110 s. 141). Mot bakgrund av rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I) framstår det numer möjligen som mer naturligt att tala om näringsidkare även på områden som av tradition har betraktats som offentlig förvaltning.

I bilaga 5 beskrivs schematiskt regelverk, tillsynsmyndigheter och klagomöjligheter för några av de områden som nämns i detta kapitel.

## 14.4 Kvalitetsstandarder

Den utveckling som skett de senaste åren när det gäller att tillhandahålla fler och fler offentliga tjänster i mer marknadsliknande former har inneburit att uppmärksamheten mer än tidigare har riktats mot att också förstärka brukarens/konsumentens ställning. Nedan beskrivs några olika verksamheter som har tillkommit i detta syfte. Verksamheterna kan ses som ett komplement till offentlighets- och civilrättslig reglering.

I Storbritannien införde regeringen år 1991 en sorts standardregler för allmännyttiga tjänster som kallas *The Citizen's Charter*. I denna uppställs vissa krav man bör kunna ställa på olika typer av offentliga tjänster och avreglerade tjänster. Där finns krav enligt följande.

- Uttryckliga normer för hur tjänsten skall utföras. Dessa normer skall finnas tryckta och tillgängliga för den som anlitar tjänsten.
- Öppenhet om tjänsten, dvs. hur den sköts, vad den kostar och vem som är ansvarig.
- Fullständig, korrekt och lättläst information om vilka tjänster som tillhandahålls.
- Valfrihet så långt det är möjligt.
- Icke diskriminerande, dvs. tjänsten skall tillhandahållas alla.
- Tillgänglighet.
- Information om klagovägar och hur man får rättelse om något blir fel.

I programmet har också utsetts en myndighet som skall granska att reglerna följs. *Citizen's Charters* har införts för bl.a. patienter inom



sjukvården, för resande med allmänna transporter och för föräldrar inom barnomsorgen. De innehåller t.ex. garantier för att patienten skall få vård inom viss tid, för punktligheten hos tåg m.m.

Även i Norden förekommer liknande verksamhet. I Finland har staten och kommunerna tagit initiativ till att utveckla en kvalitetsstrategi för den offentliga servicen. Liknande verksamhet pågår i Danmark och Norge. Under hösten 1997 startade projektet "Omsorgsgaranti inom äldreården" inom ramen för Svenska kommunförbundets äldreberedning. I Tyskland bedrivs ett nätverksarbete kring kommunal utveckling och kvalitetsfrågor av Bertelmannstiftelsen, i vilket tre svenska kommuner deltar.

Frågor om kvalitetssäkring, bemötande av brukaren/konsumenten m.m. när det gäller kommunala tjänster av olika slag diskuteras i skriften "Tjänstegarantier och klagomålshantering" från Svenska kommunförbundet. Där ges konkreta förslag till hur t.ex. en kommunal tjänstegaranti kan utformas och hur man i kommunerna kan ta tillvara klagomål från konsumenterna. Det påpekas bl.a. att det är viktigt att sådana garantier är tydliga och innehåller konkreta redovisningar av de åtaganden kommunen gör. Vidare anges att det är viktigt att konsumenten får tydliga besked om hur hon skall göra om hon är missnöjd med något och vem som i så fall kan kontaktas. Garantier och utfästelser där det tydligt beskrivs vad som ingår i tjänsten och åtagandet innebär också att konsumenten får en realistisk uppfattning om vad hon eller han kan kräva. Det påpekas att missnöje många gånger beror på orealistiska förväntningar från konsumentens sida.

I Stockholm genomförs ett pilotprojekt rörande kvalitetsfrågor för ett antal kommunala tjänster där man avser att formulera tydliga åtaganden gentemot "kunderna". Projektet skall vara slutfört i mars 2000. Tanken är att alla kommunens nämnder sedan skall precisera generella åtaganden och utarbeta rutiner för hur synpunkter och klagomål från medborgarna/brukarna skall tas tillvara och åtgärdas i förebyggande och utvecklande syfte.

## 14.5 Instanser för klagomål

För den enskilde konsumenten/medborgaren är det många gånger oklart vilka möjligheter denne har att kunna klaga på ett beslut eller framföra missnöje med en viss tjänst och vart den enskilde i så fall kan vända sig. Den följande redovisningen är inte avsedd att vara heltäckande, utan syftar endast till att visa på den mängd klagovägar som finns och vilka svårigheter kan finnas i gränsdragningen dem emellan.

På det offentlighetsreglerade området kan den enskilde få beslut prövade på i huvudsak två olika sätt. När det gäller kommunala nämnders och statliga myndigheters beslut kan dessa i allmänhet överklagas till *allmän förvaltningsdomstol* eller, i vissa fall, till *länsstyrelsen* och därefter till allmän förvaltningsdomstol. Vad gäller vissa beslut av kommunerna är den enskildes möjligheter att klaga dock begränsad till att i allmän förvaltningsdomstol begära s.k. *laglighetsprövning* (tidigare kommunalbesvär). När det gäller myndighetsutövningen bör även *Justitieombudsmannen* (JO) nämnas, vilken utövar tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet och dit allmänheten kan vända sig med klagomål.

Civilrättsliga tvister kan prövas vid *allmän domstol* eller vid *Allmänna reklamationsnämnden* (ARN). ARN prövar tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nytthet och ger en rekommendation om hur tvisten bör lösas. ARN erbjuder konsumenterna en enkel, snabb och billig tvistlösning. Nämndens rekommendationer följs i stor utsträckning, i genomsnitt i mer än 70 procent av ärendena. En förutsättning för att Allmänna reklamationsnämnden skall kunna pröva en fråga är att den som utför tjänsten kan betraktas som näringsidkare.

Det finns emellertid flera begränsningar beträffande vilka tvister ARN prövar. Av ARN:s instruktion följer att nämnden inte prövar tvister som rör (1) köp av fast egendom, bostadsrätt eller tomträtt, (2) upplåtelse av fast egendom, (3) hälso- eller sjukvård, (4) advokatverksamhet. Vidare har nämnden själv, efter bemyndigande i instruktionen, beslutat att inte pröva vissa typer av tvister. Såvitt här är av intresse kan nämnas tecknande eller bibehållande av försäkring, utbildning och kursverksamhet såvitt avser bedömning av kvalitet och innehåll, medicinska bedömningar, köp av telefonitjänster i den mån tvisten avser debitering av samtal eller utnyttjande av samtalspott och elräkningar i den mån tvisten avser förbrukning av elektrisk ström. Nämnden prövar inte heller tvister som är föremål för prövning, eller som redan har prövats, i domstol eller som skall prövas av Statens va-nämnd eller annan myndighet. Slutligen finns krav på att tvisten skall röra visst minimibelopp. Nämndens handläggning är skriftlig, vilket medför att nämnden inte prövar tvister som kräver muntlig bevisning. Vidare prövar nämnden normalt inte tvister som kräver en mycket omfattande teknisk utredning.

Tillsynen över den marknadsrättsliga lagstiftningen åvilar *Konsumentverket/KO*, dit allmänheten kan vända sig med klagomål.

För vissa områden finns särskilda instanser för klagomål. Vad gäller exempelvis fjärrvärme förs talan i Statens va-nämnd.

Även privata alternativ finns på området. Ett exempel är Sveriges privattandläkarförening som bedriver en förtroendenämndsverksamhet såväl lokalt som vid en central nämnd med konsumentrepresentation. Nämnderna prövar om det arbete tandläkaren utfört överensstämmer med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Som framgår av redovisningen ovan finns det en mängd olika klagovägar för den enskilde konsumenten beroende på dels vilken typ av tjänst det handlar om, dels vilken typ av beslut som skall överklagas. Situationen underlättas inte av att gränsdragningen mellan vad som skall prövas av allmän domstol respektive allmän förvaltningsdomstol, med beaktande av rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I), inte alltid är helt klar. Det finns dock en hjälpregel i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) enligt vilken förvaltningsbeslut skall överklagas vid allmän förvaltningsdomstol, om inte annat gäller enligt annan lag eller förordning.

## 14.6 Rådgivning och information

Rådgivning och stöd om i vilken ordning man kan överklaga ett visst beslut eller i övrigt få rättelse är av avgörande betydelse för att konsumenterna skall kunna ta tillvara sina rättigheter.

Den lokala konsumentverksamheten spelar en central roll i detta sammanhang. Den försöker hjälpa konsumenterna även med allmännyttiga och kommunalt utförda tjänster. Detsamma gäller vid medborgarkontoren.

På vissa områden finns särskilt inrättade instanser för rådgivning och information. Den som är missnöjd med vården inom hälso- och sjukvården kan vända sig till den *patientombudsman* som finns på de flesta akutsjukhus och inom de olika sjukvårdsområdena. Patientombudsmannen skall hjälpa patienten att reda ut de eventuella problem denne mött inom hälso- och sjukvården. Vidare skall i varje landsting och kommun finnas en *patientnämnd* som bl.a. har till uppgift att hjälpa patienter att få den information de behöver för att kunna ta tillvara sina intressen i hälso- och sjukvården. Som exempel på privata initiativ kan nämnas *Sveriges allmänna patientförening* som kan hjälpa patienter inom hälso- och sjukvården.

## 14.7 Riksrevisionsverkets projekt

Inom Riksrevisionsverket (RRV) har det under de senaste åren funnits önskemål om att omreglerade marknader och nya verksamhetsformer skall ägnas särskilt intresse. RRV inledde i november 1999 ett projekt

med arbetsnamnet "Kunden är lös! – omreglerade marknader i ett konsumentperspektiv". Projektet omfattar tidigare legala eller faktiska statliga monopol, t.ex. el- och telemarknaderna. Ett syfte är att undersöka om det finns hinder för att utnyttja valfriheten och om sådana hinder i så fall drabbar svaga konsumentgrupper i första hand samt vilka åtgärder som staten vidtar med anledning av detta.

RRV utgår i sin granskning från tänkbara problem enligt olika moment i konsumentens kontakter med leverantören: (i) när konsumenten skall bestämma sig för leverantör, (ii) när det uppstår problem eller fel vid nyttjandet av tjänsten och (iii) när tjänsten skall betalas.

Det första steget i arbetet är att göra en direkt kartläggning av konsumenternas konsumtionsval samt kontakter med och attityder till tillsynsmyndigheterna på de omreglerade marknaderna. Den övergripande frågan har formulerats som *Vilka konsekvenser har omregleringarna fått för konsumenterna?* Huvudmomentet i denna del av arbetet är en enkätundersökning av ett väl definierat urval konsumenter. I sammanhanget skall RRV dock även inhämta andra länders erfarenheter och föra en diskussion med centrala aktörer på området. Konsumentstudien skall redovisas separat i juni 2000.

Med utgångspunkt i konsumentstudien skall RRV därefter göra ett antal sektorsgranskningar av olika myndigheters agerande till stöd för konsumenter på områden där omregleringar av offentliga tjänster har genomförts under senare år. Den övergripande frågan i denna del har formulerats som *Hur arbetar tillsynsmyndigheterna med att ta tillvara konsumenternas behov och önskemål på de omreglerade marknaderna?* Vilka myndigheter som kommer att granskas är beroende av vilka marknadsområden som skall studeras. Oavsett område kommer dock Konsumentverket att omfattas av granskningen.

Projektet beräknas vara avslutat under våren 2001.

## 14.8 Överväganden och förslag

### 14.8.1 Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde

<p><b>Kommitténs förslag:</b> Konsumenttjänstlagen ses över i syfte att bredda lagens tillämpningsområde.</p>
---

Konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller avtal om tjänster som näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet utför åt konsumenter huvudsakligen för enskilt ändamål i fall då tjänsten avser

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

Ovanstående utgör enligt 1 § lagens tillämpningsområde. Till detta finns i 2 § vissa undantag som föränleds av gränsdragningen mot köplagstiftningen.

#### *En kort bakgrundsbeskrivning*

För att förstå varför lagens tillämpningsområde är så snävt i förhållande till det omfattande och mångfacetterade tjänsteområdet, krävs inledningsvis en kort tillbakablick på lagstiftningsarbetet. I förarbetena till lagen – direktiven till Konsumenttjänstutredningen, utredningens betänkande (Konsumenttjänstlag, SOU 1979:36) och i propositionen (prop. 1984/85:110) – förs resonemang kring vilka typer av avtal som skall omfattas av lagen.

I direktiven (statsrådet Lidboms anförande till statsrådsprotokollet den 7 juni 1972) anges att arbetet inte bör bindas av detaljerade direktiv i fråga om reglernas tillämpningsområde. Det vore dock lämpligt om arbetet inriktades på praktiskt betydelsefulla och något så när klart avgränsade och överblickbara områden. Som exempel på centrala områden nämndes arbete på lös sak samt reparations- och underhållsarbeten på hus. Det angavs att eventuellt kunde avtal behöva täckas in som gäller behandling av person, exempelvis sjukvård, tandbehandling och skönhetsvård. Ytterligare nämndes tjänster av immateriell art såsom undervisning, juridisk rådgivning etc. Dessa avtal angavs ha klara beröringspunkter med köp. Utredningen skulle vidare beakta den speciallagstiftning som fanns och inte närmare gå in på dessa områden.

Konsumenttjänstutredningen konstaterade i betänkandet att *arbeten på lösa saker* utgjorde en stor del av den totala privata konsumtionen. Som viktiga exempel nämndes reparations- och underhållsarbeten på personbilar och hemelektronik. Samma sak gällde *arbeten på fast egendom*. Beträffande *hantverkstjänster* angavs dessa vara i avtagande. Även *yrkesmässig förvaring* av saker angavs vara ett viktigt område. Bland tjänster av annat slag nämndes *behandling av person* och *undervisning*. Beträffande dessa områden angavs att de privat utförda tjänsterna minskat i betydelse i förhållande till sådana tjänster som utförs av det offentliga i former som framstår som offentlighetsliga eller som i vart fall är föremål för omfattande offentlighetslig reglering. De privata tjänsterna hade dock likväl sin betydelse även på detta

område. I övrigt diskuterade utredningen *rådgivning*, dvs. konsulttjänster av teknisk, ekonomisk eller juridisk natur. Ett närliggande område angavs vara *provningssverksamhet*. *Transporter* angavs som en särskild typ av tjänster, för vilka speciallagstiftning fanns. Särskild lagstiftning saknades dock för exempelvis flyttning av bohag och buss-transport av passagerare. *Sällskapsresor* angavs som en särskild kontraktstyp liksom *hotell- och restaurangtjänster*. Bland andra tjänster i vid mening märktes enligt utredningen *bank- och försäkringstjänster* samt *tillhandahållande av nyttigheter* såsom elektricitet, gas, vatten och telefon.

Utredningen bedömde att fyra grundläggande skäl talade för införandet av en särskild civilrättslig lagstiftning.

1. Behovet av klarläggande av rättsläget.
2. Behovet av att konsumentskyddet mot oskäligen avtalsvillkor på tjänsternas område förstärks genom särskild lagstiftning som ger ett skydd inriktat direkt på den enskilde konsumentens rättsliga situation.
3. Behovet av förbättrat konsumentskydd, utformat på grundvalen av en samlad rättspolitisk bedömning av vad som i civilrättsligt hänseende bör gälla för konsumenttjänster.
4. Behovet av skydd mot oseriöst bedriven näringsverksamhet.

Utredningen menade sammanfattningsvis att avtal om arbete på lös sak och avtal om arbete på fast egendom utgjorde lagstiftningsuppdragets kärna och att den föreslagna lagen borde omfatta dessa avtalstyper. Bland andra typer av konsumenttjänster, som borde kunna komma i fråga i en konsumenttjänstlag, anförde utredningen förvaring, behandling av person, skötsel och behandling av djur, undervisning samt rådgivnings- och provningssverksamhet, närmast konsulttjänster av teknisk, ekonomisk och juridisk natur. Bland avtal om tjänster i vid mening, som enligt utredningen föll utanför uppdraget, angavs försäkringsavtal, avtal om nyttjanderätt till fast egendom (hyra m.m.), anställningsavtal, krediträttsliga avtal, transportavtal av olika slag, avtal om uthyrning av varor samt fastighetsmäklaruppdrag. Lagstiftning om sällskapsreseavtal borde enligt utredningen, i den mån det fanns behov därav, ske inom ramen för en speciallag, som även kunde innefatta annan yrkesmässigt bedriven rese-, turist- och rekreationsverksamhet.

Utredningen menade att dess förslag – som omfattade arbete på lös sak och på fast egendom – innebar ett väl sammanhållet område som var lämpat för lagstiftning med enhetlig uppläggning. Utredningen föredrog att begränsa sitt arbete på detta sätt framför att i ett slag föreslå lagregler över ett bredare fält och motiverade enligt följande.

”En lagstiftning som sökte ge enhetliga regler för ett mycket stort och disparat område skulle med nödvändighet behöva göras mer abstrakt och svepande och skulle förmodligen komma att i viss mån likna allmänt hållna regler med bred räckvidd som återfinns i kontinentala civillagverk. För att tillgodose önskemålet om en i görligaste mån sammanhållen lagstiftning, har utredningen strävat efter att göra sitt lagförslag ”open-ended”, så att det i ett senare skede kan byggas på med ytterligare kapitel rörande sådana andra typer av tjänster som enligt vad nyss sagts lämpligen kan inrymmas i en allmän konsumenttjänstlag.”

Vid remissbehandlingen av betänkandet anförde det stora flertalet remissinstanser att det var lämpligt att lagstiftningsarbetet, i enlighet med utredningens förslag, tills vidare begränsades till tjänster som innebar arbete på lösa saker eller på fast egendom o.d. I några remissyttranden framhölls dock behovet av lagregler även beträffande andra tjänster. Starkt kritisk mot utredningens avgränsning var Marknadsdomstolen, som menade att lagförslagets tillämpningsområde hade begränsats på ett beklagligt sätt. Bland sådana betydelsefulla tjänster som inte omfattades av lagförslaget pekade domstolen särskilt på behandling av personer, undervisning och sällskapsresor.

I propositionen anförde departementschefen att konsumenttjänstområdet består av en mängd sinsemellan olikartade tjänster vilka det knappast är ändamålsenligt att reglera i ett enda sammanhang. I likhet med utredningen och den helt övervägande delen av remissinstanserna menade departementschefen att man i denna omgång borde inrikta arbetet på att åstadkomma en grundläggande civilrättslig reglering beträffande de tjänster som från rättslig och praktisk utgångspunkt framstod som mest centrala. Hit hörde de tjänster som gäller arbete på lösa saker eller på fast egendom o.d. Därmed skulle enligt departementschefen täckas ett omfattande område av stor vardaglig betydelse för såväl näringsidkare som konsumenter.

Departementschefen fann dock att ett område – utöver vad som angetts av utredningen – borde omfattas av lagen, nämligen förvaring av lösa saker. Anledningen angavs vara att det inte sällan finns ett samband mellan avtal som gäller arbete på gods och avtal om förvaring av godset. Departementschefen påpekade avslutningsvis att det hade uppnåtts samförstånd i dessa frågor mellan Danmark, Norge och Sverige. Det finländska förslaget till konsumenttjänstlag var dock mera vidsträckt.

*En breddning av tillämpningsområdet*

Kommittén anser att det nu är tid för en översyn av konsumenttjänstlagen med avseende på lagens tillämpningsområde. Som framgår av redogörelsen ovan var alltså redan från början tanken att lagen skulle kunna omfatta fler typer av tjänster än vad som blev fallet. Enligt Konsumenttjänstutredningen finns det ett antal närliggande områden som i första hand skulle kunna ingå i en mer omfattande lagstiftning, nämligen behandling av person, skötsel och behandling av djur, undervisning samt rådgivnings- och provningsverksamhet, närmast konsulttjänster av teknisk, ekonomisk och juridisk natur. Till detta kan enligt kommitténs mening läggas nyttigheter av olika slag – såsom el, vatten, gas, telefon och Internet – dvs. tjänster av den typ som de senaste åren har varit föremål för avreglering. (Samma resonemang förs beträffande Internetabonnemang i betänkandet ”Konsumenterna och IT- en utredning om datorer, handel och marknadsföring”, SOU 1999:106, s. 70 f. och s. 76 f.)

Den avreglering som beskrivits ovan talar för en sådan breddning av lagen. Som stöd för ett sådant resonemang kan nämnas vad Konsumenttjänstutredningen anförde om behandling av person och undervisning. Utredningen menade att privata tjänster på dessa områden hade minskat till förmån för offentliga lösningar grundad på offentligrättslig lagstiftning, en analys som alltså gjordes på 1970-talet. En motsvarande analys på 2000-talet ger en motsatt bild. Inte minst rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I) visar att det finns privaträttsliga inslag även inom offentligrättsligt reglerade områden. Vidare har privata alternativ tillkommit inom flera områden och tidigare statliga monopol har luckrats upp. Det kan påpekas att frågan om införande av rättighetslagstiftning på hälso- och sjukvårdens område har analyserats av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) i betänkandet ”Patienten har rätt”, SOU 1997:154. Kommittén kom fram till att det finns betydande svårigheter med en sådan lagstiftning inom hälso- och sjukvården.

De fyra skäl som Konsumenttjänstutredningen angav för en ny lagstiftning, kan enligt kommitténs mening göras gällande även för de nu avreglerade områdena.

Kommittén har dock inte inom ramen för denna utredning haft möjlighet att närmare ta ställning till vilka områden som idag bäst lämpar sig för en sådan reglering och hur en sådan utvidgning av lagen bör lösas lagtekniskt. Frågan kräver en omfattande analys och bör därtill utredas utifrån såväl ett nordiskt perspektiv som ett EU-perspektiv.



## 14.8.2 Tydligare avtalsinnehåll

**Kommitténs bedömning:** Genom införande av kvalitetsstandarder och tjänstegarantier tydliggörs vilka krav konsumenterna kan ställa på den som tillhandahåller en tjänst. Sådana dokument kan vidare komma att underlätta och minska behovet av tvistlösning.

När det gäller tjänster och verksamheter som traditionellt har funnits på marknaden har leverantören och kunden/konsumenten ofta ingått ett individuellt avtal där rättigheter och skyldigheter bestämts. För att förbättra konsumenternas ställning och för att förtydliga vad som gäller har flera olika standardavtal tillkommit efter förhandlingar mellan Konsumentverket/KO och olika branschorganisationer. När det gäller allmännyttiga tjänster och särskilt tjänster som har utförts av offentliga organ har det dock många gånger framstått som främmande att diskutera i privaträttsliga termer. Av den tidigare genomgången framgår att merparten av de olika tjänsterna inom dessa områden regleras i speciallagstiftning. Det är därför ofta svårt för den enskilde konsumenten/medborgaren att få klarhet i vad som gäller i ett visst fall och hur man skall gå tillväga om man vill klaga.

Som framgår av Högsta domstolens resonemang i rättsfallet NJA 1998 s. 656 (I) kan det hävdas att även tjänster som t.ex. barnomsorg innehåller ett privaträttsligt inslag. Detta innebär att större krav rimligen kan ställas på att det preciseras vad avtalet omfattar och att villkoren införlivas i det enskilda avtalet. Införandet av kvalitetsstandarder och tjänstegarantier är ett steg på vägen mot att klargöra vilka krav konsumenten kan ställa på den som tillhandahåller en tjänst. Sådana dokument bör också underlätta – och förhoppningsvis minska behovet av – den tvistprövning som kan komma att ske vid allmän domstol och vid Allmänna reklamationsnämnden. Konsumentverket/KO och Konkurrensverket bör vara med vid framtagningen av sådana dokument.

Det kan också hävdas att i den mån en kommun överlåter åt annan att utföra en viss tjänst bör man i upphandlingsavtalet eller motsvarande klargöra vilka åtaganden som skall göras mot konsumenten, vem som skall infria dessa och vart konsumenten kan vända sig med klagomål. Konsumenten bör också informeras om vilka möjligheter det finns att få en tvist prövad.

## Branschfinansierade organ

**Kommitténs bedömning:** Utvecklingen av branschfinansierade organ för hantering av klagomål från konsumenter, med Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå som förebilder, bör uppmuntras.

Det finns mycket som talar för en utveckling av branschfinansierade organ för hantering av klagomål från konsumenter. Exempel på befintliga sådana organ är Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå. Kommittén menar på annan plats i betänkandet att förutsättningar för en sådan verksamhet finns även vad gäller bostadsköpsrådgivning.

Fördelen med sådana organ är att branscherna, som finansierar verksamheten, får ta ett eget ansvar för att skapa förtroende mellan sina marknadsaktörer och konsumenterna. Man bygger också in en kunskaps- och erfarenhetsåterföring, som gynnar en seriös utveckling av varor och tjänster. Branscherna tar ett bredare samhällsansvar och kan reagera snabbt på förändringar avseende konsumenternas behov av information m.m. Myndigheter som ansvarar för intressebevakning m.m. inom olika marknadsområden får genom tillskapande av gemensamma organ en annan kontaktyta för sin ämbetsutövning. På sikt kan den arbetsvolym som annars faller på myndigheter och rättsväsende reduceras.

Det finns möjligen en risk att konsumenterna kan uppfatta branschorganen mer som motparter än som organ som respekterar och värnar om konsumenternas rättigheter. Det är därför nödvändigt att organen besitter en uttalad integritet och självständighet. Vad gäller Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå garanteras dessa egenskaper genom att de drivs i form av stiftelser. Respektive styrelse består till lika delar av företrädare för Konsumentverket, Finansinspektionen och näringslivet. Myndigheternas representanter är således i majoritet i respektive styrelse och innehar i båda fallen ordförandeposten.

Enligt kommitténs mening bör denna typ av organ kunna lämpa sig väl för flera av de nu diskuterade avreglerade marknaderna, t.ex. elbranschen, lokaltrafiken och telebranschen. Enligt vad kommittén har inhämtat finns ett stort intresse inom olika branscher för en sådan utveckling. Sveriges Elleverantörer har därvid sagt sig vara genuint positiva till en utveckling av samverkan inom branschen. Inom Svenska Lokaltrafikföreningen finns ett uttalat intresse att utveckla en sådan verksamhet på lokaltrafikens område. IT-Företagen är inte främmande

för ett ökat branschansvar, men menar att bilden av branschen är mer komplicerad än vad som gäller för exempelvis elleverantörerna och att ett branschengagemang därför måste övervägas på ett annat sätt. Bland konsumentföreträdarna är man från Sveriges Konsumentråd generellt positiva till att branschsammanlutningar tar ett större ansvar och de uppmärksammar särskilt behovet av branschfinansierade organ för hantering av klagomål inom el- och teleområdet.

### 14.8.3 Systematiska studier

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket ges i uppdrag att tillsammans med Konkurrensverket genomföra systematiska studier av de av- och omreglerade marknaderna från ett konsumentperspektiv.

Det är viktigt att följa upp de effekter som av- och omregleringarna innebär för konsumenterna. Ett exempel på ett sådant initiativ är det projekt som beskrivs i avsnitt 14.7 ovan. De nya marknaderna förändras i snabb takt och nya förutsättningar för konsumenterna uppstår efterhand. Utvecklingen kan komma att ställa krav på såväl egenåtgärder från näringslivets sida som på konsumentpolitiska åtgärder.

Enligt kommitténs mening finns skäl att mer långsiktigt studera sådana effekter för konsumenterna. Kommittén förslår därför att Konsumentverket får i uppdrag att tillsammans med Konkurrensverket genomföra systematiska studier av de av- och omreglerade marknaderna från ett konsumentperspektiv. Sådana studier skulle vara ett värdefullt instrument vid bedömningen av vilka konsumentpolitiska åtgärder det finns behov av på de nya marknaderna och kan samtidigt ge näringslivet värdefull information om vad som krävs i form av egenåtgärder.

## 15 Konsumentverkets roll

### 15.1 Inledning

Konsumentverket är den centrala myndigheten på konsumentområdet. Verksamheten styrs av de övergripande mål och prioriteringar som riksdagen beslutat. I detta kapitel behandlas dels Konsumentverket/KO:s roll, verkets utrednings- och analysarbete och informationsverksamhet (avsnitt 15.2 - 15.3), dels biträde åt enskilda (avsnitt 15.4 - 15.5) och dels näringsförbud (avsnitt 15.6 - 15.7).

### 15.2 Vårt uppdrag

Enligt utredningsdirektiven har förutsättningarna förändrats och rollerna ändrats för de olika aktörerna på konsumentområdet. Konsumenternas förtroende för Konsumentombudsmannen (KO) och Konsumentverket är stort enligt regeringen, men kommittén bör ändå analysera om och i så fall hur ombudsmannafunktionen respektive verkets roll kan vidareutvecklas och göras tydligare.

Kommittén skall också bl.a. se över Konsumentverkets utrednings- och analysverksamhet.

I direktiven sägs att relevant kunskap är en förutsättning för att konsumenterna själva skall kunna göra rationella val på marknaden, för att de skall kunna tillvarata sina rättigheter och i övrigt agera med styrka som konsumenter. Kommittén skall därför analysera och lämna förslag om hur samhällets ansvar för bl.a. konsumentinformation bör utformas och finansieras samt analysera om det behövs särskilda insatser för unga konsumenter eller för personer med bristande kunskaper i svenska språket.

Det står kommittén fritt att även i andra hänseenden än de uppgifter som uttrycks i direktiven ta upp frågor och lägga förslag som rör konsumentpolitik och som kan vara av betydelse för området.

## 15.2.1 Historik

### KO:s tillkomst

Marknadsföringslagstiftningen och konkurrenslagstiftningen är de centrala lagkomplexen inom det marknadsrättsliga området.

Lagen om otillbörlig marknadsföring tillkom 1971, liksom lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor, vanligen kallad avtalsvillkorslagen. För att svara för tillämpningen av lagstiftningen inrättades i samband därmed Marknadsrådet. I detta uppgick det tidigare Näringsrådet, som hade inrättats under 1950-talet tillsammans med Näringsfrihetsombudsmannen (NO) och Statens Pris- och kartellnämnd i anslutning till inrättandet av 1953 års konkurrensbegränsningslag. Konkurrensbegränsningslagen hade till syfte att främja en aktiv konkurrens mellan olika näringsidkare på marknaden. Statens Pris- och kartellnämnd fungerade som särskilt utredningsorgan till NO. Marknadsrådet ändrade 1973 namn till Marknadsdomstolen.

Att lagstiftning mot otillbörlig marknadsföring kom till först nästan tjugo år efter konkurrensbegränsningslagen berodde bl.a. på den omfattande självreglering som näringslivets organisationer hade byggt upp. År 1957 kom t.ex. Näringslivets Opinionsnämnd till, ett centralt och rikstäckande bedömningsorgan. Nämndens beslut hade stor genomslagskraft och baserades på internationellt accepterade bedömningsnormer – Internationella Handelskammarens grundregler för reklam (ICC-reglerna). Vissa regler om reklam- och marknadsföringsmetoder fanns dock redan i 1931 års lag om illojal konkurrens.

Marknadsföringslagens generalklausul skulle i huvudsak bygga på och vidareutveckla de normer som hade bildats inom näringslivet, främst ICC-reglerna.

KO tillkom i januari 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor.

Grunden för tillsynssystemet med KO som övervakande organ och Marknadsrådet (senare Marknadsdomstolen) som dömande instans för all marknadsrättslig lagstiftning på konsumentområdet lades i propositionen till 1971 års marknadsföringslag. Förslaget byggde på den organisation som redan fanns inom konkurrensbegränsningsområdet, där Näringsfrihetsrådet hade den dömande funktionen och NO förde det allmänna talan inför rådet. Departementschefen skrev följande (prop. 1970:57 s. 60ff):

”Effekten av en ny lagstiftning är beroende av att man får övervakande och rättstillämpande specialorgan med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet ... Snabba avgöranden är ofta nödvändiga för att ingripanden mot en otillbörlig reklamkampanj eller annan marknadsföringsåtgärd skall få praktisk betydelse.

Efter samråd med chefen för handelsdepartementet har jag kommit till slutsatsen att nya materiella regler om reklam och marknadsföring för sin tillämpning kräver inrättande både av ett särskilt organ med uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser och av ett centralt organ med dömande funktioner. Det dömande organet bör vara sammansatt av representanter för staten, näringslivet och konsumenterna. Genom en sådan konstruktion kan garantier skapas för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning som omfattas med förtroende av alla berörda parter.

Jag har inte för avsikt att här lägga fram några detaljerade förslag på det organisatoriska området ... Jag vill emellertid redan i detta sammanhang redovisa hur organisationen i stora drag bör utformas enligt vad jag har kommit fram till efter samråd med chefen för handelsdepartementet.

Den nyss antydda organisatoriska uppläggningsen med ett övervakande organ och ett särskilt centralt organ med dömande funktioner överensstämmer nära med den som f.n. finns på konkurrensbegränsningsområdet. Näringsfrihetsrådet har där den dömande funktionen och Näringsfrihetsombudsmannen för det allmännas talan hos rådet. Åtskilliga skäl talar för en sammankoppling mellan organisationen för administrering av konkurrensbegränsningslagstiftningen och den organisation som skall handha den nya generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring. Ett skäl som jag särskilt vill peka på är att generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring inte får tillämpas så att den kommer i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen. Samtidigt är det viktigt att inte konkurrensbegränsningslagstiftningens princip om fri konkurrens ges så stor räckvidd att den sanktionerar otillbörliga konkurrensmetoder. Det effektivaste sättet att undvika konfliktrisker av olika slag är att helt samordna administrationen av de båda lagarna. Enligt min mening är det emellertid tillräckligt om den dömande funktionen förenas hos ett och samma organ. Övervakningsuppgiften sköts sannolikt effektivare om vardera området får sin egen ombudsman.”

När det gällde handläggningen av ärenden anförde departementschefen (a.a., s. 84f) att

”Som jag tidigare har påpekat bör ombudsmannen i första hand försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg. I många fall torde utsikterna härför vara goda. Erfarenheterna från den utomrättsliga verksamheten visar att den som handlar i strid mot gällande normer ofta inte har klart för sig att han gör det. När förhållandet påpekas för honom torde han i allmänhet vara beredd att självmant rätta sig.

Innan ombudsmannen vidtar någon åtgärd enligt lagen bör han i regel höra den som anmärkningen riktas mot och försöka få denne att frivilligt avstå från det klandrade förfarandet. Det är givetvis inte meningen att ombudsmannen skall gå med på en kompromiss som innebär att han accepterar ett handlingssätt han i princip bedömer som otillbörligt. Däremot bör han – om hinder av hänsyn till konsumenternas intressen inte möter – kunna komma överens med den ansvarige om att denne får viss tid på sig för att avveckla det förfarande som har föranlett anmärkning.

Om en förhandling med näringsidkaren ger ett resultat som ombudsmannen anser godtagbart bör han kunna nöja sig härmed och avskriva ärendet ... Det kan emellertid i vissa klara och medgivna fall finnas ett behov av den garanti mot upprepande som ett vitessanktionerat förbud innebär. Å andra sidan kan det i sådana fall förefalla onödigt att dra ärendet under Marknadsrådets prövning. Med hänsyn härtill vill jag föreslå att det efter mönster av rättegångsbalkens regler om strafföreläggande införs möjlighet att meddela förbud genom ett förenklat förfarande, kallat förbudsfore-

läggande. Detta innebär att ombudsmannen förelägger näringsidkaren ett förbud till godkännande och att förbudet sedan det har godkänts får samma verkan som ett av rådet meddelat förbud. Om föreläggandet inte godkänns får det givetvis inte någon effekt. Förbuds föreläggande bör inte få begagnas i ärende som är av större vikt, exempelvis därför att det rör en fråga av principiellt intresse eller en åtgärd av stor praktisk räckvidd. Sådana frågor bör underställas rådets prövning.”

### **1976 års marknadsföringslag**

I propositionen (1975/76:34) med förslag till en ny marknadsföringslag m.m. redovisades ett antal utredningar i konsumentfrågor. Där lämnades förslag till lagstiftning när det gällde krav på att näringsidkare skulle lämna viktig information i marknadsföringen och möjligheten att förbjuda farliga eller otjänliga varor. De regler som blev resultatet av utredningsarbetet togs in i en ny marknadsföringslag, som trädde i kraft den 1 juli 1976.

I propositionen diskuterades olika förslag till lagstiftnings- och tillsynsmodeller. När det t.ex. gällde regler om farliga varor hade Konsumentverket föreslagit en särskild lag av ramkaraktär, som innebar att tillsynsmyndigheten skulle kunna utfärda de förbud och förelägganden som behövdes, och att besluten skulle kunna överklagas till Marknadsdomstolen. Så gott som alla remissinstanser, dock inte KO, tillstyrkte detta förslag. I frågan om bestämmelser om informationsplikt var uppfattningarna delade. Förespråkarna för en ramlagstiftning, som skulle inkludera föreskrifter från tillsynsmyndigheten, menade att rättssäkerhetsskäl talade för denna lösning. De som förordade en generalklausul enligt mönster från marknadsföringslagen ansåg att det var önskvärt från rättssäkerhetssynpunkt att Marknadsdomstolen, i stället för en myndighet, hade beslutanderätt i enskilda ärenden. Departementschefen förordade i båda fallen den modell som KO föreslagit, som innebar att de nya bestämmelserna skulle byggas upp efter mönster av den gällande marknadsföringslagen. Han ansåg (s. 108) att reglerna skulle utgöras av generalklausuler och att icke bindande riktlinjer från tillsynsmyndigheten skulle utgöra grund för prövningen. Det skulle vara möjligt att ingripa även om riktlinjer saknades i det aktuella fallet. Det var dock, enligt departementschefen, uppenbart att sådana avgöranden skulle ställa den beslutande myndigheten inför svåra avvägningsproblem, vilket talade för att tillämpningen av lagstiftningen inte borde förläggas till de allmänna domstolarna. Han förordade därför att den avgörande och slutliga prövningen skulle förläggas till Marknadsdomstolen.

### Sammanläggningen av Konsumentverket och KO

Konsumentverket och KO fördes 1976 samman till en gemensam organisation. Motivet var att det fanns gränsdragningsproblem mellan de båda organisationerna och att den nya marknadsföringslagen ytterligare skulle förstärka risken för kompetenskonflikter och dubbelarbete. I propositionen till den nya marknadsföringslagen föreslog därför regeringen att myndigheterna skulle sammanföras till en gemensam organisation, benämnd Konsumentverket, där chefen tillika skulle vara Konsumentombudsman.

När det gällde tillsynen enligt den nya marknadsföringslagen ansåg regeringen (a.a., s. 9f) att utrednings- och förhandlingsarbetet skulle bedrivas av det nya Konsumentverket. Ett viktigt inslag i Konsumentverkets arbete, och som skulle öka i betydelse, skulle bli att utfärda riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning som vägledning för Marknadsdomstolens avgöranden i enskilda ärenden. Dessa riktlinjer skulle normalt föregås av utredningsarbete inom verket. I övrigt skulle arbetet bestå i att övervaka företagens marknadsföring och ingripa vid behov. Liksom tidigare skulle förhandlingar och frivilliga lösningar komma i fråga i första hand. I viktigare fall skulle förbuds- eller informationsförelägganden av KO brukas för att befästa en nådd uppgörelse. Skulle företaget inte alls eller endast i begränsad utsträckning gå verket till mötes, eller vid behov av ett prejudicerande beslut, uppkom fråga om att föra ärendet till Marknadsdomstolen.

I riksdagsbehandlingen av förslaget till ny marknadsföringslag behandlades en motion, där det hade framförts att befattningarna som chef för Konsumentverket respektive KO borde läggas på olika personer. Motionärerna ansåg att det var viktigt att KO:s funktioner inte helt vävdes in i verksorganisationen. Näringsutskottet skrev dock i sitt betänkande (NU 1975/76:14, s. 28f) att en sammanslagning av Konsumentverket och KO-ämbetet var väl motiverad. Utskottet menade att de gränsdragningsproblem som redan förelåg mellan de båda myndigheterna ytterligare skulle accentueras om dessa bibehölls åtskilda efter den utbyggnad av den samlade verksamheten som hade föreslagits. För att samordningen skulle förverkligas fullt ut, och för att vad som hade vunnits genom KO-ämbetet i dess dåvarande form skulle bevaras, var det önskvärt att befattningen som KO förenades med befattningen som chef för det utökade Konsumentverket. Utskottet fann dessutom att övervägande skäl talade för att de uppgifter som avsåg KO-verksamheten borde hållas samman inom en särskild enhet. Riksdagen uttalade detta som sin mening (rskr. 1975/76:108).

En särskild organisationskommitté utarbetade ett förslag till en organisation. Regeringen anslöt sig till kommitténs förslag (prop.



1975/76:159, s. 26), vilket bl.a. innebar att en särskild KO-enhet skulle inrättas för i första hand de formella KO-funktionerna enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen. Även om förhandlingsverksamheten normalt skulle ankomma på enheter inom verket menade kommittén att det i vissa frågor kunde vara ändamålsenligt att uppdra åt KO-sekretariatet att självständigt föra förhandlingar. En nära kontakt mellan sekretariatet och verkets s.k. sakenheter förutsattes.

I propositionen påpekades att KO skulle ha en självständig roll i förhållande till Konsumentverkets styrelse. Regeringen hänvisade till att statsmakernas beslut 1975 om den nya marknadsföringslagen (NU 1975/76:14, rskr. 1975/76:108) innebar att bedömningen av om enskilda ärenden skulle föras till Marknadsdomstolen skulle göras av KO självständigt och under eget ansvar. Detta innebar, enligt departementschefen, att verkschefen/KO själv skulle ha det yttersta ansvaret för ett enskilt ärendes hantering när det gällde tillämpning av marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen. Å andra sidan fick statsmakernas beslut anses innebära att styrelsen kunde ta ställning till sådana viktiga riktlinjer eller branschöverenskommelser som i och för sig hängde samman med tillämpningen av lagstiftningen, men som inte avsåg enskilda fall. Denna gränsdragning utgjorde dock inget hinder för styrelsen att på grundval av ett avslutat enskilt ärende ta upp en mer principiell diskussion.

Då regeringens proposition med förslag till organisation av Konsumentverket behandlades i riksdagen hade ytterligare en motion om myndighetschefens dubbla roll väckts. I motionen framfördes önskemål om att riksdagen skulle ompröva sitt tidigare beslut om att förena funktionerna som chef för Konsumentverket och som KO. Näringsutskottet hänvisade till den bedömning som tidigare gjorts och fann inte anledning att frågå sin uppfattning (NU 1975/76:63, s. 9f).

### **Utredning om Konsumentombudsmannens ställning**

Med anledning av en motion gjorde Näringsutskottet en hemställan (NU 1980/81:50) om att KO-ämbetets relation till Konsumentverket borde tas upp till förnyad prövning. Utskottet ansåg att det var befogat att utreda frågan om en självständig KO-funktion och att erfarenheterna från den femårsperiod under vilken den nya ordningen hade gällt därvid borde utvärderas. Riksdagen beslutade 1981 i enlighet med vad utskottet anfört (rskr. 1980/81:408).

Med anledning av riksdagens uttalande tillsatte regeringen en utredare, som 1983 överlämnade betänkandet "Konsumentombudsmannens ställning" (Ds Fi 1983:2).

Enligt regeringens direktiv skulle utredaren utgå från statsmakernas beslut 1972 om riktlinjer för konsumentpolitiken. Detta innebar att Konsumentverket var den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor med uppgift bl.a. att söka påverka producenter, marknadsförare och distributörer att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. KO:s uppgifter reglerades i t.ex. marknadsföringslagen, och denna lagstiftning skulle också utgöra en utgångspunkt för utredaren. I övrigt skulle utredaren förutsättningslöst pröva KO:s ställning i förhållande till Konsumentverket.

Utredaren utgick från två alternativa vägar för eventuella förändringar. Den ena siktade på att ytterligare integrera KO-funktionen i Konsumentverkets verksamhet, t.ex. genom att placera KO-sekretariatets personal inom verkets sakenheter. Det andra alternativet skulle innebära en mer självständig funktion, vilket måste utgå från att uppgifterna att vara generaldirektör respektive KO lades på olika personer. Utredaren övervägde de olika alternativen från två utgångspunkter – rättssäkerhet och effektivitet – och kom fram till följande slutsats.

”Det ur effektivitetssynpunkt avgörande argumentet är enligt min mening att en ökad självständighet för KO måste leda till att Konsumentverket och KO stundom kommer till olika uppfattningar i sakfrågan, vilket medför minskade möjligheter att effektivt företräda konsumentintresset. Jag anser därför att effektivitetsskäl talar för att det bör finnas endast en ansvarig myndighet för det producentpåverkande arbetet och den däri ingående utrednings- och förhandlingsverksamheten.

Sammanfattningsvis kan jag inte finna att rättssäkerhetsskäl motiverar en ändring av nuvarande ordning. Effektivitetsskäl talar för en fortsatt samordning av den producentpåverkande verksamheten. Samtliga de organisationsalternativ som kan tänkas med en mer självständig KO-funktion medför komplikationer utan att uppvägas av uppenbara fördelar. Det har inte heller visats på några sådana påtagliga nackdelar med nuvarande ordning att en organisationsförändring är motiverad. Min slutsats är därför att tillräckliga skäl saknas att ändra den nuvarande organisationen.

En nackdel med nuvarande ordning är att den begränsar urvalet av personer som kan komma i fråga till posten som verkschef. Ett alternativ som gör det möjligt att utse annan person än en ’kvalificerad jurist’ till generaldirektör är att personalunionen upplöses så att stf. KO förordnas som KO utan större förändringar i övrigt. Ett annat alternativ är att KO konstitueras som egen myndighet med enda uppgift att svara för de s.k. formella KO-funktionerna.”

När det gällde frågan om rättssäkerhet utgick utredaren från de principer som finns i grundlagen och i statsförvaltningens faktiska organisation. Grundlagen (regeringsformen) skiljer mellan de beslutande politiska organens normgivande uppgifter och myndigheternas tillämpande och verkställande funktioner. Det kunde, enligt utredaren, inte göras gällande att någon motsvarande åtskillnad mellan föreskrivande och tillämpande funktioner upprätthålls på myndighetsnivå. Det finns inga fastlagda organisationsprinciper som kräver att föreskrifter

och bestämmelser vid myndighetsutövning prövas av annan än den som utfärdat normen. Utredaren menade att det över huvud taget var svårt att i statsförvaltningen hitta mönster som var uttryck för allmänna organisationsprinciper. Snarare syntes man i uppkommande fall ha lagat efter läglighet.

De exempel som gavs visade att både normgivnings- och tillsyns- och tillämpningsfunktioner organiseras på olika sätt hos myndigheterna. Det är inte bara rättssäkerheten utan även effektiviteten i innehållningen med knappa resurser som avgör vilken organisation som väljs. Ju högre grad av specialisering som krävs, desto större anledning kan det vara att utnyttja tillgängliga specialister både för att utarbeta föreskrifter och för att se till att föreskrifterna efterlevs. I grundlagen och i statsmakternas beslut finns inga fastlagda principer för organisation och arbetsfördelning som hindrar att tillsyn, som utövas av en myndighet med ansvar för ett visst verksamhetsområde, organiseras så att tillgängliga fackspecialister utnyttjas både för att utarbeta föreskrifter och för att övervaka efterlevnaden.

Enligt utredaren fanns det inga rättssäkerhetssynpunkter som motiverade en ändring av förhållandet mellan Konsumentverket och KO. Han tillade dock att det under utredningsarbetet framkommit vissa synpunkter på att den sammanlagda myndigheten Konsumentverket/KO var förvirrande för såväl konsumenter som näringsidkare och att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO var oklar för utomstående. Det fanns dock inga belägg för att denna oklarhet lett till rättsförluster för någon part.

När det gällde effektivitet, dvs. myndighetens förmåga att åstadkomma vad den är till för, redovisade utredaren några olika argument för och emot den gällande organisationen.

Det viktigaste skälet som nämndes till förmån för den rådande organisationen var att den gjorde den samordning som är en förutsättning för det konsumentpolitiska arbetets effektivitet möjlig. Enligt detta synsätt är det nödvändigt att de konsumentpolitiska insatserna uppträder enhetligt, i synnerhet vad gäller Konsumentverkets riktlinjearbete och KO:s talan inför domstolen. I annat fall försvåras eller hindras de förhandlingar med företagen som utgör en hörnsten i arbetet med att påverka producenterna. Andra argument som nämndes var att KO har fördelar av nära tillgång till Konsumentverkets produkt- och marknadskännedom, att Konsumentverket kan utnyttja KO:s juridiska kunskap och goda renommé och att verksamheten får stadga genom anknytningen till KO:s uppgifter enligt lagstiftningen.

De argument som redovisades mot den rådande organisationen utgick från att utrednings- och åklagarfunktionerna borde vara åtskilda enligt de principer på vilka organisationen inom konkurrensbegräns-

ningsområdet hade grundats. Här nämndes att effektiviteten i utredningsarbetet vinner på att en extern beställare dels prövar resultatet mer opartiskt och obundet av interna hänsyn, dels i högre grad än en intern beställare tvingas beskriva och prioritera sina uppdrag gentemot den som skall utföra dem. Ett annat argument var att åklagaren KO bör stå fri i sin bedömning av utredningsmaterialet för att allmänheten skall kunna behålla tilltron till KO såsom konsumenternas företrädare. KO antas då i sin uppgift som konsumentföreträdare påverkas av överenskommelser och kompromisser som har uppnåtts i den verksamhet som hör till styrelsens ansvarsområde. Dessutom kan KO:s agerande påverkas av lojalitet mot Konsumentverkets personal. Ett ytterligare argument var att ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och KO framstår som oklar för både konsumenter och företag – man vet inte om det är en företrädare för Konsumentverket eller KO som agerar. Vidare kan KO:s inriktning på lagtillämpning och på juridiska frågor i allmänhet medföra att Konsumentverkets insatser för att driva på utvecklingen inom konsumentpolitiken hämmas till nackdel för bl.a. provning och långsiktigt utvecklingsarbete.

Utredarens kommentar till dessa argument var bl.a. att en verklig självständighet för KO måste förutsättas leda till olika bedömningar i sakfrågor. Detta skulle medföra påfrestningar på det nödvändiga samarbetet. I en organisation där både Konsumentverket och KO har producentpåverkande uppgifter skulle det i sista hand bli KO som avgör vilka bedömningar som skall gälla. Effektivitetsskäl talade för att endast en ansvarig myndighet borde sköta den utrednings- och förhandlingsverksamhet som ingår i tillsyns- och riktlinjearbetet. Samtliga de organisationsalternativ med en mer självständig KO-funktion som kunde övervägas medförde enligt utredaren komplikationer utan att uppvägas av uppenbara fördelar.

## 15.2.2 Konsumentverket i dag

### **Konsumentverkets instruktion**

Konsumentverkets uppgifter och organisation regleras i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket. Enligt dess 1 § är verket "central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken". Av 5 § framgår att "Konsumentverkets generaldirektör är chef för verket. Generaldirektören är också konsumentombudsman (KO)". Vidare anges i 8 § instruktionen att "Inom Konsumentverket skall finnas ett KO-sekretariat. Dess uppgift skall främst vara att biträda Konsument-

ombudsmannen med dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produktsäkerhetslagen (1988:1604). Ställföreträdande konsumentombudsmannen är chef för KO-sekretariatet”.

### **Konsumentverkets organisation**

I slutet av 1999 hade Konsumentverket 159 anställda. Som jämförelse kan nämnas att verket i slutet av budgetåret 1994/95 hade 197 anställda.

Konsumentverket genomförde under våren 1999 en omorganisation. Den nya organisationen består av fem enheter – avdelningarna Konsumentfakta och Konsumenträtt, KO-sekretariatet, tidningen Råd & Rön samt Verkskansliet.

Avdelningen Konsumentfakta har till uppgift att fånga upp och identifiera konsumentproblem samt utveckla kunskap genom utredningar och analyser. Dessa läggs till grund för konsumentpolitiska åtgärder för att påverka produktutveckling och marknad samt ge konsumenter, myndigheter och näringsliv tillgång till kunskap i viktiga konsumentpolitiska frågor. Stöd till den kommunala verksamheten och till organisationer och utbildningsväsendet samt frågor om forskning, hushållsekonomi, varuförsörjning och tillgänglighet till service, energi, miljö och kvalitet, produktsäkerhet, skaderegistrering, standardisering och marknadskontroll samt laboratoriet ingår i avdelningen. Verksamheten är inriktad på att analysera och belysa hushållens situation, analysera och påverka produkters kvalitet och marknadens funktion och att sammanställa och tillhandahålla kunskap. Avdelningen, som har cirka 70 tjänster, arbetar för myndighetens samtliga övergripande mål.

Avdelningen Konsumenträtt är inriktad på att tillämpa den konsumentskyddande lagstiftningen, analysera och utveckla det konsumenträttsliga skyddet och att påverka konsumenter och näringsidkare på marknaden. Anmälningar från konsumenter m.fl. och systematiska granskningar ligger till grund för problemuppfångningen. Insatser görs för att ge konsumenter, myndigheter och näringsliv tillgång till kunskap i konsumenträttsliga frågor. Avdelningen omfattar tre rättsliga verksamhetsområden som bl.a. innehåller säkerhet, hälsa och miljö, finansiella tjänster, boende och prisinformation samt medier och säljmetoder. Den har cirka 35 tjänster och arbetar för myndighetens samtliga övergripande mål.

KO-sekretariatet är direkt underställt KO och utför de uppgifter som ankommer på KO och som avser formella rättsliga ingripanden, t.ex.

stämningansökningar och vitesförelägganden. Sekretariatet har 5 tjänster.

Tidningen Råd & Rön har en självständig redaktionell ställning inom Konsumentverket. Den är inriktad på att förmedla kunskap till främst konsumenter. Råd & Rön har cirka 10 tjänster.

Verkskansliet ger stöd och service till myndighetens ledning och operativa enheter i främst administrativa frågor samt svarar för vissa utåtriktade servicefunktioner, t.ex. presstjänst. Kansliet har knappt 40 tjänster.

### Lagstiftning

Konsumentverket och KO har tillsyn över en stort antal marknadsrättsliga lagar. Enligt flera av dessa har KO ansvaret för tillsynen, medan andra anger Konsumentverket som tillsynsmyndighet, i vissa fall i kombination med en befogenhet för KO att vidta rättsliga åtgärder. Flera lagar med speciella bestämmelser om marknadsföring är annexlagar till marknadsföringslagen.

Enligt marknadsföringslagen (1995:450) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är det *KO* som har till uppgift att väcka talan i domstol, utfärda förelägganden eller vidta andra åtgärder enligt bestämmelserna. Prisinformationslagen (1991:601), vissa bestämmelser om marknadsföring i tobakslagen (1993:581) respektive i alkohollagen (1994:1738) samt konsumentförsäkringslagen (1980:38) hänvisar i fråga om tillsyn till bestämmelserna i marknadsföringslagen. Vissa bestämmelser i radio- och TV-lagen (1996:844) övervakas av *KO*.

I lagen (1992:1672) om paketresor anges att *Konsumentverket* utövar tillsyn. Dessutom hänvisas till marknadsföringslagen när det gäller underlåtenhet att lämna sådan information som föreskrivs i lagen. Detsamma gäller enligt konsumentkreditlagen (1992:830). Marknadsföringslagens kontroll- och sanktionssystem blir då tillämpliga på de bestämmelser som avser marknadsföring. Enligt förarbetena till konsumentkreditlagen (prop. 1976/77:123) var bestämmelsen om att Konsumentverket utövar tillsyn inte avsedd att rubba eller inskränka de befogenheter som tillkom *KO* enligt marknadsföringslagen. Departementschefen ansåg att ”med hänsyn till att *KO*-ämbetet numera är knutet till Konsumentverket torde de båda regelsystemen utan olägenhet kunna gälla vid sidan av varandra”.

Av produktsäkerhetslagen (1988:1604) framgår att *Konsumentverket* är tillsynsmyndighet över lagen. Även andra myndigheter kan ha tillsyn över lagen när det gäller vissa varor eller tjänster. Finner Kon-

sumentverket eller en annan tillsynsmyndighet att ett åläggande eller förbud behövs, skall ärendet överlämnas till *KO*. Vidare utövar *Konsumentverket* tillsyn över lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet och lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk. I båda fallen anges att produktsäkerhetslagen skall tillämpas på produkter som kan medföra risk för personskada. Allmänt åtal får väckas bara efter medgivande av *Konsumentverket*. I lagen (1992:1328) om farliga livsmedelsimitationer anges inte någon tillsynsmyndighet, men det hänvisas till att produktsäkerhetslagen skall tillämpas på livsmedelsimitationer som kan orsaka personskada.

Flera speciallagar om särskilda produkter har tillkommit som en följd av att Sverige genomfört bestämmelser från EG-rätten. Det gäller, förutom de nämnda lagarna om leksaker, personlig skyddsutrustning och farliga livsmedelsimitationer, t.ex. lagen (1992:1231) om märkning av textilier, lagen (1992:1232) om märkning av hushållsapparater, lagen (1995:669) om märkning av skor, och lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas. Av förordningar från regeringen framgår att *Konsumentverket* utövar tillsyn över bestämmelserna. För lagen om kristallglas gäller att prövning av överträdelser av lagen sker med tillämpning av marknadsföringslagen.

*Konsumentverket* har också bemyndigande att ge ut föreskrifter enligt lagen (1994:1772) om tillämpningen av det europeiska miljömärkningssystemet och förordningen (1994:1169) om europeisk miljömärkning.

Slutligen kan *KO* genom lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister biträda konsumenter såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet. *KO* kan också, enligt förordning (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden, anmäla tvister mellan en grupp konsumenter och en näringsidkare (s.k. grupptalan) till nämnden.

#### *Lagstiftning om märkning av skor, textilier och hushållsapparater*

I de särskilda lagarna beträffande skor, textilier och hushållsapparater anges att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifterna skall följas. Beslut som har meddelats med stöd av den aktuella lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att Konsumentverket i dessa fall har befogenhet att utfärda bindande beslut, till skillnad från de övriga lagar som nämnts ovan. *KO* nämns inte i dessa sammanhang.

I propositionen (1992/93:34, s. 15f) till lagen om märkning av hushållsapparater anfördes att tillsynsuppgiften borde ankomma på Konsumentverket. I remissbehandlingen som föregick propositionen hade dock Industriförbundet ifrågasatt om inte en sådan ordning som innebär att Konsumentverket som föreskrivande myndighet också skall utföra tillsynen över att verkets föreskrifter följs står i strid med regeringsformen. Regeringen hänvisade till att det inom svensk förvaltning inte är ovanligt att en tillsynsmyndighet har denna dubbla funktion. Som exempel på detta nämndes de områden som regleras av livsmedelslagen (1971:511), arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1985:426) om kemiska produkter och prisinformationslagen (1991:601). Regeringen menade också att ordningen är praktisk eftersom de olika sektorsmyndigheterna har specialistkompetens inom sina respektive områden, både att utfärda detaljföreskrifter och se till efterlevnaden av regelverken. Tillsynsmyndighetens beslut och andra åtgärder enligt myndighetens egna föreskrifter kan dessutom efter överklagande prövas av domstol. Några konstitutionella hinder mot den föreslagna ordningen förelåg inte heller.

Motsvarande argument anfördes av regeringen i propositionen (1992/93:33) om lagen om märkning av textilier. Även i samband med lagstiftningsarbetet beträffande skor hade Industriförbundet anført att det skulle vara olämpligt att KO, som dessutom är generaldirektör för Konsumentverket, förde talan i Marknadsdomstolen och då åberopade och stödde sig på föreskrifter som hade utfärdats av verket. Regeringen framhöll i propositionen (1994/95:185, s. 12) att den föreslagna lagstiftningen innehöll ett eget sanktionssystem som i första hand skulle tillämpas och menade att det därför inte torde finnas något praktiskt behov för KO att föra talan i Marknadsdomstolen i syfte att komma till rätta med en felaktig skomärkning. De sanktioner som kunde bli aktuella i sådana fall – förelägganden och förbud vid vite – kunde ju tillsynsmyndigheten själv meddela enligt den föreslagna lagen. Samtidigt skulle marknadsföringslagen kunna tillämpas i vissa fall, främst om det rörde sig om vilseledande marknadsföring (som exempel hade nämnts oriktig information om det material som ingår i skorna). Till grund för en sådan prövning skulle i dessa fall reglerna i marknadsföringslagen ligga, inte märkningsreglerna. Någon konflikt mellan Konsumentverkets roll som regelgivare och KO:s ”åklagarroll” skulle därför knappast uppstå, enligt regeringen.



### **Konsumentverkets och KO:s ärendehandläggning**

Rättsliga ärenden handläggs av Konsumentverket och KO i huvudsak på det sätt som lades fast inför 1971 års lag om otillbörlig marknadsföring. I propositionen (1970:57) till lagen anförde föredragande departementschefen att KO, vid tillämpningen av lagen, i första hand borde försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg. Om en förhandling med näringsidkaren ledde till godtagbart resultat, fick det anses godtagbart att KO avskrev ärendet från vidare handläggning.

Vid sammanslagningen av Konsumentverket och KO 1976 inrättades ett KO-sekretariat, som har till uppgift att biträda KO i dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och produktsäkerhetslagen. Vid KO-sekretariatet handläggs således de formella KO-funktionerna enligt lagstiftningen medan Konsumentverket skall svara för föreskrifts- och riktlinjearbete, utredningar och förhandlingar. KO-funktionen är dock nära samordnad med och involverad i Konsumentverkets uppgifter.

Om Konsumentverket och en näringsidkare kommer till en uppgörelse i ett lagärende avslutas normalt ärendet hos verket och inga ytterligare åtgärder vidtas. I en del fall, t.ex. om en frivillig rättelse inte kommer till stånd, överlämnas dock ärendet till KO för bedömning av om rättsliga åtgärder bör vidtas. Beslutar sig KO för detta kan KO, om det rör sig om ett fall som inte är "av större vikt" utfärda ett föreläggande eller åläggande. Näringsidkaren föreläggs skriftligen att rätta sig efter föreläggandet/åläggandet i något visst avseende och anmodas att godkänna föreläggandet inom en viss tid. Görs detta får föreläggandet samma verkan som ett förbud eller åläggande som har meddelats av domstol. Godkänns inte föreläggandet måste KO överväga att föra ärendet vidare till domstol.

I huvudsak tillämpas denna handläggningsordning i alla lagärenden, även om de olika lagarna har en varierande utformning när det gäller frågan om tillsynsmyndighet. I några fall, som avser informations- och märkningsregler om vissa produkter, har lagstiftaren valt en handläggningsform som överensstämmer med vad som gäller för de flesta tillsynsmyndigheter, dvs. att Konsumentverket själv kan meddela bindande beslut. Dessa ärenden handläggs dock i praktiken på samma sätt som andra rättsliga ärenden inom Konsumentverket, vilket innebär att det alltid är KO-funktionen som avgör om rättsliga åtgärder skall vidtas eller inte.

### 15.2.3 Myndighetsbeslut

#### **Konkurrenslagstiftningen**

Den marknadsrättsliga lagstiftningen och systemet för övervakning inom konsumentområdet, med en KO som för talan om förbud eller andra åtgärder inför Marknadsdomstolen, byggdes upp enligt förebild från konkurrensbegränsningsområdet. På konkurrensområdet inrättades 1952 en Näringsfrihetsombudsman, som förde talan inför dåvarande Näringsrådet. Det var således Näringsrådet, sedermera Marknadsdomstolen, som hade beslutanderätt i enskilda ärenden, inte tillsynsmyndigheten.

Myndighetsorganisationen på konkurrensområdet har, till skillnad från den som gäller på konsumentområdet, förändrats. En ny konkurrenslag trädde i kraft 1982. Formerna för ingripanden var förbud eller ålägganden, vilka meddelades av Marknadsdomstolen. Sådana förbud eller ålägganden kunde förenas med ett vitesbelopp. Det var då fortfarande NO som väckte talan inför Marknadsdomstolen.

Den 1 juli 1992 inrättades Konkurrensverket. Den nya myndigheten tog över uppgifter från NO och från Statens Pris- och Konkurrensverk och dessa myndigheter lades samtidigt ner. Detta innebar bl.a. att Konkurrensverket tog över den centrala roll för tillämpningen av konkurrenslagen som NO tidigare haft. En av uppgifterna för det nya Konkurrensverket blev således att väcka talan hos Marknadsdomstolen om undanröjande av skadliga konkurrensbegränsningar enligt konkurrenslagen. Tidpunkten valdes för att omorganisationen skulle kunna genomföras inför ikraftträdandet av EES-avtalet och en helt ny konkurrenslag.

I propositionen med förslag till omorganisationen (prop. 1991/92:100, s. 134) anförde departementschefen att en sammanslagen konkurrensmyndighet innebar en viktig effektivisering av konkurrensövervakningen på central nivå. Detta skulle främst uppnås genom att utredningsresurserna hos Statens Pris- och Konkurrensverk på ett mer påtagligt sätt kunde samordnas med det instrument för ingripande mot konkurrensbegränsningar som NO förfogade över genom lagstiftningen. Enligt propositionen hade förslaget fått en bred uppslutning av remissinstanserna. Endast ett par instanser var tveksamma till att föra samman den utredande och åklagande funktionen i en organisation. Några hade berört namnfrågan och menade att beteckningen NO borde behållas i den nya myndigheten.

Den 1 juli 1993 trädde den nu gällande konkurrenslagen (1993:20), med EG:s konkurrensregler som modell, i kraft. Den innehåller två huvudbestämmelser, dels om förbud mot konkurrensbegränsande sam-

verkan mellan företag, dels om förbud mot att missbruka en dominerande ställning på marknaden. Med lagen infördes en ny sanktion, en s.k. konkurrensskadeavgift. Sanktionen innebär att ett företag som överträder lagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning kan bli skyldigt att betala en sådan avgift. Avgiften döms ut för överträdelser som redan är begångna. Förbud enligt konkurrenslagen kan också förenas med vite. Vitets funktion är att fungera som påtryckning mot den som överträtt reglerna att inte upprepa förfarandet.

Den nya konkurrenslagen ersatte den tidigare lagens generalklausul och särskilda förbud mot vissa företeelser med bestämmelser som är utformade med EG:s konkurrensregler som förebild. Även dessa bestämmelser är generellt formulerade. De karakteriseras t.ex. i Praktisk marknadsrätt (Svensson, Stenlund m.fl., sjätte upplagan s. 525) som "hårdsanktionerade generalklausuler". I regeringens proposition (1992/93:56, s. 21) angavs bl.a. att motivskrivningen måste hållas på ett relativt allmänt plan för att inte hindra en dynamisk rättsutveckling på området.

Regeringen anförde vidare (s. 35f) att det var utmärkande för den tidigare ordningen enligt konkurrenslagen att Marknadsdomstolen hade en central roll för prejudikatsbildningen. Denna ordning med en specialinstans på konkurrensrättens område hade en relativt lång tradition i Sverige. För att den föreslagna nya lagen skulle få en likformig och konsekvent rättstillämpning, vilket var viktigt för att uppnå en anpassning till EG:s konkurrensrätt, borde Marknadsdomstolen få behålla det yttersta ansvaret för rättstillämpningen.

Regeringen ansåg dock att det var nödvändigt att av rättssäkerhetsskäl införa en ordning med två domstolsinstanser i avgiftsfallen. Sådana mål där konkurrensskadeavgift kommer i fråga prövas därför först i Stockholms tingsrätt. Det är Konkurrensverket som väcker talan om konkurrensskadeavgift i domstolen. En dom från tingsrätten kan sedan överklagas till Marknadsdomstolen.

Konkurrensverket gavs möjlighet att ålägga företag vid vite att upphöra med överträdelser av bestämmelserna. Flera remissinstanser (bl.a. Industriförbundet och Grossistförbundet Svensk handel) hade ansett att ålägganden vid vite att upphöra med överträdelser borde beslutas av domstol och inte av Konkurrensverket. Regeringen hävdade dock att intresset av snabbhet och effektivitet i förfarandet talade för en ordning med myndighetsbeslut. Verket kan också besluta i fråga om s.k. undantag och icke-ingripandebesked enligt konkurrenslagen. Regeringen ansåg dock i propositionen till lagen att det måste finnas en möjlighet att överklaga Konkurrensverkets beslut i samtliga dessa frågor. Detta fick till följd att frågorna efter överklagande skulle följa

samma instansordning som mål om konkurrensskadeavgift. Denna ordning ändrades den 1 juli 1998. Överklagande skall numera ske enbart till Marknadsdomstolen.

Konkurrensverket spelar en viktig roll för praxisbildningen. Verket ger ut föreskrifter, men har också ett antal allmänna råd, som syftar till att företagen skall få vägledning om hur man ser på olika slag av avtal, samarbetsformer m.m.

### **Produktsäkerhetslagstiftning**

Produktsäkerhetslagen har till syfte att motverka att varor eller tjänster orsakar skada på person eller egendom. Ursprungligen fanns en bestämmelse om produktsäkerhet i 1976 års marknadsföringslag (se tidigare avsnitt). År 1989 trädde i stället en särskild produktsäkerhetslag i kraft. Inför införandet av denna gjordes överväganden om lagprövningen borde ske av tillsynsmyndigheten eller av en domstol. Det föredragande statsrådet anförde i propositionen (1988/89:23, s. 63) att det måste finnas ett konfliktlösningsorgan i de fall produktsäkerhetsfrågor inte kan lösas i samförstånd. Detta organ skulle vara utrustat med befogenheter att meddela sanktionerade avgöranden, som anger vad som skall gälla. Rättssäkerhet och snabbhet var två grundläggande krav som särskilt måste beaktas vid valet av beslutande organ.

Statsrådet övervägde två alternativ. Det ena var att tillsynsmyndigheten vid konflikter skulle fungera även som beslutande organ och avgöra tvister genom förvaltningsbeslut. Den andra möjligheten var att hänskjuta ärendet till en fristående instans av domstolskaraktär, där avgörandet grundas på argumentation och bevisning som läggs fram av två motstående parter. Statsrådet anförde vidare att en domstol är en neutral och oberoende instans inför vilken två parter kan argumentera för sin sak och lägga fram bevisning. Ordningen med domstolsavgöranden tillämpas främst vid konflikter mellan enskilda, där den enligt 11 kap. 3 § regeringsformen är obligatorisk såvida inte undantag föreskrivits i lag. Den förekommer även då samhället riktar krav mot enskilda. Vidare anfördes att man inom marknadsrätten har valt domstolslinjen. Dessutom nämndes att var och en, enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, skall ha rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter och skyldigheter.

Statsrådet menade att åtgärder enligt den föreslagna produktsäkerhetslagen kunde få stor ekonomisk betydelse för de berörda företagen. Det var därför angeläget att enskilda företag, mot vilka det riktas krav på åtgärder av olika slag, skulle få tillfälle att bemöta dessa krav inför

en oberoende instans av domstolskaraktär. Mot detta kunde i och för sig anföras att domstolsförfaranden har en procedurordning som gör att snabbheten kan gå förlorad.

Detta argument vägde dock, enligt statsrådet, inte lika tungt som kravet på rättssäkerhet, i synnerhet som ett domstolsförfarande genom bl.a. möjligheten till interimistiska beslut skulle kunna göras snabbt. Mot denna bakgrund stannade statsrådet för att föreslå domstolslösningen.

### *Produktsäkerhetsutredningen*

Produktsäkerhetsutredningen berörde 1993 i sitt betänkande Produktsäkerhetslagen och EG (SOU 1993:88) frågan om Konsumentverket hade tillräckliga befogenheter enligt produktsäkerhetslagen för att uppfylla de krav som EG:s produktsäkerhetsdirektiv ställer på en tillsynsmyndighet. Utredningen konstaterade att Konsumentverket – med undantag av KO – inte självt kan vidta några åtgärder i form av ålägganden eller säljförbud. KO får endast i fall som inte är av större vikt besluta om ingripanden och måste annars föra frågan vidare till Marknadsdomstolen. Detta kan jämföras med vad som gäller enligt vissa speciallagar. På arbetsmiljöområdet får tillsynsmyndigheterna, dvs. Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen, förbjuda leverans av farliga produkter eller ålägga leverantören att lämna viss information. Utredningen hänvisade också till betänkandet Översyn av arbetsmiljölagen (SOU 1993:8), där det hade föreslagits att återkallelse och varningsinformation skulle införas även på arbetsmiljöområdet och att beslut om sådana åtgärder skulle meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen. Vidare pekade utredningen på att Livsmedelsverket enligt livsmedelslagen och livsmedelsförordningen får föreskriva villkor för eller förbjuda saluhållande av varor i vissa fall och att Läkemedelsverket enligt läkemedelslagen får meddela ålägganden om återkallelse av läkemedel.

Produktsäkerhetsutredningen konstaterade dock att det under utredningsarbetet inte framkommit annat än att det nuvarande svenska systemet med prövning i Marknadsdomstolen fungerat tillfredsställande i fråga om ingripanden mot farliga varor. Sammantaget gjorde utredningen bedömningen att EG-direktivets krav på en fungerande tillsyn i allt väsentligt var uppfylld med det nuvarande systemet.

Regeringen redovisade i propositionen (1993/94:203 s. 234) att några remissinstanser ifrågasatt om Konsumentverket, i sin egenskap av tillsynsmyndighet, hade tillräckliga befogenheter för att uppfylla direktivets krav på en sådan myndighet. Konsumentverket fick ju inte självt vidta några åtgärder i form av ålägganden eller säljförbud, och

KO fick endast i fall av mindre vikt besluta om ingripanden och måste annars föra frågan vidare till Marknadsdomstolen. Regeringen hänvisade till de överväganden som gjorts vid produktsäkerhetslagens tillkomst. Vidare anfördes att produktsäkerhetslagen då varit i kraft i fem år, och att det under denna tid inte framkommit annat än att det nuvarande systemet med Konsumentverket som tillsynsmyndighet och Marknadsdomstolen som beslutande instans fungerat tillfredsställande. Några förändringar föreslogs således inte.

#### *Produktsäkerhet inom arbetsmiljöområdet*

Arbetsmiljölagen (1977:1160) innehåller dels bestämmelser om arbetsförhållanden på arbetsplatser, dels bestämmelser om produktsäkerhet, dvs. krav på att produkter skall erbjuda betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall. Lagen ger samma eller motsvarande befogenheter att meddela förelägganden och förbud som produktsäkerhetslagen. Till skillnad från produktsäkerhetslagen är det dock tillsynsmyndigheten själv, dvs. Arbetarskyddsstyrelsen och – under dess överinseende och ledning – Yrkesinspektionen, som får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen efterlevs. Det nyss nämnda förslaget om att komplettera arbetsmiljölagen med åtgärderna återkallelse och varningsinformation genomfördes genom en lagändring den 1 oktober 1994. Bestämmelsen är utformad så att vid ett åläggande om varningsinformation eller återkallelse skall motsvarande bestämmelser i produktsäkerhetslagen tillämpas. Dock skall vad som där sägs om Marknadsdomstolen i stället avse Arbetarskyddsstyrelsen. Av förarbetena till denna lagändring (prop. 1993/94:186, s. 40 f) framgår bl.a. att arbetsmiljölagen har en funktion som produktsäkerhetslag på arbetsmiljöområdet. Regeringen hänvisade till att vissa tidigare ändringar som genomförts 1991 innebar att möjligheterna att ingripa i leverantörsledet närmade sig dem som produktsäkerhetslagen ger på konsumentområdet. När det gällde införandet av de nya åtgärderna anförde regeringen (a.a., s. 46) att samtliga tillsynsmedel måste ligga i en hand, dvs. hos en tillsynsmyndighet enligt arbetsmiljölagen. Beslut om varningsinformation och återkallelse borde därför fattas av Arbetarskyddsstyrelsen.

## Andra myndigheter

Liksom Konkurrensverket kan, som tidigare nämnts, också Arbetskyddsstyrelsen utfärda de förbud och förelägganden som behövs för att den lagstiftning myndigheten har tillsyn över skall efterlevas. Motvarande gäller för ett stort antal andra myndigheter inom deras respektive tillsynsområden. Här följer några exempel på myndigheter som har tillsynsuppgifter som liknar de som Konsumentverket har.

*Elsäkerhetsverket* arbetar bl.a. för att förebygga skador på personer och egendom som orsakas av el. Myndigheten utfärdar föreskrifter för elsäkerhet och EMC (elektromagnetisk kompatibilitet). Verket bedriver t.ex. tillsyn av elanläggningar som skolor, industrier och kontor. Marknadskontroller av elektriska produkter sker i butiker, hos importörer och hos tillverkare. Med stöd av ellagen (1997:857) får Elsäkerhetsverket meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Verket får bl.a. förbjuda användning av en elektrisk anläggning som är farlig och förbjuda tillhandahållande eller användning av elektrisk materiel som är farlig eller som inte är kontrollerad, provad, besiktigad eller dokumenterad enligt gällande föreskrifter. Besluten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Livsmedelsverket* har den centrala tillsynen över livsmedelslagen (1971:511). Den innehåller övergripande bestämmelser om livsmedel. I livsmedelsförordningen (1971:807) finns ytterligare bestämmelser om livsmedels beskaffenhet, hantering m.m. Livsmedelsverket har dessutom utfärdat ett hundratal föreskrifter inom en rad områden. Livsmedelslagstiftningen har två huvudsyften, dels att livsmedel som säljs inte får vara skadliga, smittförande eller otjänliga till människoföda, dels att konsumenterna skall kunna lita på att bl.a. märkningen av varorna är riktig. Livsmedelsverket har den centrala tillsynen, medan kommunerna – vanligen miljö- och hälsoskyddsnämnden – bedriver lokal tillsyn. Även länsstyrelserna har viss regional tillsyn. Myndigheterna kan meddela de förelägganden eller förbud, vid vite, som är nödvändiga för att bestämmelserna skall efterlevas, t.ex. förbjuda försäljningen av en vara eller kräva att det företag som säljer varan vidtar särskilda åtgärder. I förarbetena till livsmedelslagen anförs dock att myndigheten i första hand skall försöka åstadkomma rättelse genom råd eller anvisningar. För överklagande gäller t.ex. att Livsmedelsverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Kemikalieinspektionen* är tillsynsmyndighet för vissa bestämmelser i den nya miljöbalken (1998:808), som trädde i kraft den 1 januari 1999. Enligt miljöbalken kan tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balken, föreskrifter, domar och

andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken skall efterlevas. Sådana förelägganden eller förbud får förenas med vite. På kemiområdet finns också förordningar från regeringen samt föreskrifter från Kemikalieinspektionen. I förordningen om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter (1998:944) finns t.ex. en bestämmelse som innebär att leksaker och barnartiklar som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och som därigenom kan befaras medföra skada på människor inte får säljas. Kemikalieinspektionen kan således utfärda ett förbud mot fortsatt försäljning av en sådan produkt.

*Läkemedelsverket* har bl.a. till uppgift att se till att läkemedel är effektiva, säkra och av hög kvalitet. Verket är tillsynsmyndighet för läkemedelslagen (1992:859) och kan med stöd av den t.ex. förbjuda marknadsföring av läkemedel som är vilseledande eller som inte är aktuell, saklig eller balanserad. Ett sådant förbud kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

#### 15.2.4 Konsumentverkets informationsarbete

Konsumentverket spelar en central roll när det gäller information till konsumenterna i Sverige. Verket arbetar med information på olika sätt och de viktigaste kanalerna är kommunernas konsumentverksamhet, Råd & Rön, skolan, organisationerna, massmedier och Internet.

Enligt Konsumentverket vilar det framtida informationsarbetet på tre ben; den kommunala konsumentverksamheten, tidningen Råd & Rön och Internet.

##### **Informationsstöd till den kommunala konsumentverksamheten**

Den kommunala konsumentverksamheten utgör den naturliga kontakten med den enskilde konsumenten. För att stödja kommunernas information och rådgivning till konsumenterna erbjuder verket stöd i form av informationsmaterial.

Konsumentvägledarna får vidare information via KOV Direkt, som startades 1994 och är Konsumentverkets system för datorkommunikation mellan verket, de kommunala konsumentvägledarna samt Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå. Genom nätverket kan konsumentvägledarna ställa frågor direkt till experter på olika områden och kan därefter vidareförmedla den information de får till den enskilde konsumenten. Samtliga användare av systemet kan ta



del av alla frågor och svar, vilket innebär att KOV Direkt successivt utvecklas till en betydande informationskälla.

Konsumentverket säljer vidare olika datorprogram till kommunerna, t.ex. program för budgetrådgivning, skuldsanering och bilkostnader.

Den kommunala konsumentverksamheten beskrivs närmare i kapitel 4.

### **Råd & Rön**

Tidningen Råd & Rön utkommer med tio nummer per år och finansieras helt med prenumerationsintäkter. Konsumentverkets ambition är att tidningen skall ha full kostnadstäckning, vilket uppnåddes under år 1999. Detta är dock inte ett krav från regeringen. Prenumerationspriset är f.n. 185 kr per år.

Upplagan har sjunkit med cirka 19 procent från 1994 till 1999. Tidningens upplaga uppgick under år 1999 till cirka 138 000 exemplar. Antalet läsare av tidningen uppskattas dock till cirka 540 000 stycken. Priset har från 1994 till 1999 höjts med 37 procent.

Försök att sälja Råd & Rön som lösnummer i handeln har inte varit framgångsrika. Försäljning av lösnummer förekommer dock genom verkets kundtjänst och ett tiotal specialbutiker.

Råd & Rön tillhör Sveriges mest citerade tidningar. Enligt en undersökning år 1999 citerades den i genomsnitt av 2,6 tidningar per dag.

Råd & Rön presenteras också sedan 1996 på en webbplats med en del som är tillgänglig för allmänheten och en del som är förbehållen prenumeranter. Den öppna delen innehåller bl.a. korta versioner av tester, ledarartiklar, en redovisning av tidningens innehåll i rubrikform, korta nyhetsnotiser samt en faktabank med faktablad om olika ämnen och ett antal vanliga frågor med svar. Den del som är förbehållen prenumeranter innehåller bl.a. det s.k. artikelarkivet, som är den mest besökta delen av webbplatsen.

### **Internet**

Konsumentverkets IT-satsningar består av flera delar, utöver den ovan nämnda webbplatsen för Råd & Rön. Myndighetens webbplats har i dag cirka 30 000 besökare i månaden.

Konsumentverket påbörjade under hösten 1999 ett omfattande arbete med en ny webbplats, vilken skall publiceras våren 2000. Målet med den nya webbplatsen är att bidra till myndighetens övergripande mål. Den skall inriktas på information och tjänster för en bred allmän-

het med särskild inriktning på hushållens baskonsumtion samt på att ge stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd. Det gränssnitt, dvs. det användaren ser i form av text och bilder, som skall användas skall vara användarvänligt och underlätta för prioriterade målgrupper, inledningsvis konsumenter och konsumentvägledare, att finna lösningar på vanliga konsumentproblem. Webbplatsen skall kunna utvecklas för att omfatta även engelskspråkig information. En utgångspunkt är att all information och alla tjänster, med något undantag för produkter som kan beställas, skall vara gratis.

Inom ramen för den nya webbplatsen utvecklar Konsumentverket på regeringens uppdrag en databas med miljörelaterad hushållsinformation. Denna databas är tänkt att bli en del av den nya webbplatsen. Den skall innehålla information om varor och tjänster, miljömärkning, livsmedel, källsortering/avfall, boende, resande, fritidsaktiviteter och energihushållning. Målgrupperna är dels enskilda konsumenter, dels vidareförmedlare av informationen. Bland vidareförmedlarna kan nämnas konsumentvägledare, miljöinformatörer, handelsanställda och lärare.

### **Övrig information**

Konsumentverkets mer traditionella information via förlagsprodukter och studiematerial har minskat i omfattning under senare år. Enligt verket speglar detta den vikande svenska marknaden för tidskrifter, böcker och läroböcker i allmänhet.

Den minskade försäljningen av studiematerial motsvarar i antalet exemplar en halvering.

Även intäkterna från försäljningen av böcker har minskat. Antalet sålda exemplar hade år 1997 minskat till två tredjedelar av försäljningen under 1993/94.

Konsumentverket publicerar även rapporter i vilka verkets utredningsarbete dokumenteras.

Vidare säljs även faktablad och marknadsöversikter till kommunerna. Dessa distribueras därifrån ofta kostnadsfritt vidare till konsumenterna. Faktabladen läggs dessutom in i Råd & Rön.

Skriften Rättsinformation informerar om konsumenträtt och har en upplaga om 1 200 exemplar, varav 450 går till betalande prenumeranter. Skriften utkommer med fyra nummer per år. Intäkterna för tidningen täcker dess tryck- och distributionskostnader.

Konsumentverket tillhandahåller dessutom broschyrer och foldrar kostnadsfritt, t.ex. om cykelhjälm, bilars bränsleförbrukning och om

viss lagstiftning. Dessa finansieras i många fall helt eller delvis av andra myndigheter, organisationer eller företag.

## 15.3 Överväganden och förslag angående Konsumentverkets roll

### 15.3.1 Allmänt

**Kommitténs bedömning:** Stora och ökande krav ställs på Konsumentverket, vilket bl.a. förutsätter ett effektivt, slagkraftigt och mycket flexibelt arbetssätt. Det finns ett behov av att utveckla utredningsarbetet, ytterligare samordna den utredande och lagtillämpande verksamheten samt att stärka befogenheterna inom det rättsliga området.

Vi föreslår i avsnittet om konsumentpolitikens mål att Konsumentverket skall ha en pådrivande roll och aktivt bevaka och driva konsument-synpunkter inom hela det konsumentpolitiska området, dvs. även på områden där det finns särskilda myndigheter som tillvaratar konsumentintresset inom en viss sektor. För detta ändamål bör Konsumentverket ha ett utpekat samordningsansvar för hela det konsumentpolitiska arbetet och, som ett led i detta, lämna en årlig redovisning till regeringen för hela området. Detta förutsätter att myndigheter med konsumentpolitiska uppgifter skall redovisa sina konsumentpolitiska insatser till Konsumentverket.

Den snabba förändringstakten i samhället innebär att det inte är lämpligt att peka ut långsiktigt prioriterade områden för Konsumentverket, utöver de övergripande konsumentpolitiska målen. Vi föreslår därför att myndighetens insatser i hög grad bör styras av egna initiativ och prioriteringar som bygger på kunskaper om konsumenternas problem och orsaken till dessa, baserade på en kontinuerligt undersökande och analyserande verksamhet.

Konsumentverket är den centrala myndigheten på konsumentområdet. Verkets insatser är avgörande för möjligheten att uppnå de konsumentpolitiska mål som statsmakterna ställer upp. Det är viktigt att Konsumentverket har en stark profil så att konsumenterna känner förtroende för myndigheten och uppfattar den som en företrädare för sina intressen. För att nå goda resultat är det dessutom av stor betydelse att företag, andra myndigheter, organisationer och andra aktörer som Konsumentverket har kontakt med, har ett högt förtroende för myndigheten.

Vi har funnit att Konsumentverket/KO har ett högt förtroende hos allmänheten. Stora och ökande krav ställs dock på myndigheten. Konsumentområdet förändras snabbt och har i vissa avseenden blivit mer komplicerat och breddat, vilket medför att efterfrågan på åtgärder och stöd från den centrala konsumentmyndigheten ökar. Vidare blir inslaget av internationellt arbete allt större. Tidigare omfattade det internationella samarbetet huvudsakligen Norden, men har under senare år utökats till framför allt EU-länderna men också till övriga världen inom ramen för olika nätverk och organisationer. För närvarande sker också ett aktivt och allt mer omfattande samarbete med t.ex. de baltiska staterna. Sammantaget innebär dessa förändringar att arbetsmängden ökar. Våra förslag om att ge Konsumentverket en utpekad samordningsroll och ett redovisningsansvar för konsumentpolitiken syftar till att stärka konsumentpolitiken, men innebär samtidigt än större krav på Konsumentverket. Verket måste därför ha ändamålsenliga medel och befogenheter, t.ex. utrednings- och analysresurser och lagstiftning som både ger en god grund för förhandlingsverksamhet och möjligheter till snabba och kraftfulla ingripanden, tillräckliga ekonomiska och personella resurser, hög kompetens och kunskaper om konsumenternas förhållanden för att kunna prioritera insatserna till de områden som är mest angelägna från konsumentsynpunkt. Det ställer också krav på ett effektivt, slagkraftigt och mycket flexibelt arbetssätt. Mot den bakgrunden anser vi att det bl.a. finns ett behov av att utveckla utredningsarbetet, att ytterligare samordna den utredande och lagtillämpande verksamheten samt att stärka befogenheterna inom det rättsliga området.

### 15.3.2 Utrednings- och analysarbete

**Kommitténs förslag:** Utrednings- och analysarbetet bör utvecklas och förstärkas för att skapa en grund för insatser för att förebygga och lösa konsumentproblem via t.ex. förhandlingar, rättsliga ingripanden, förmedling av information och nationell och internationell samverkan.

Vi föreslår i betänkandet att Konsumentverket i större utsträckning än i dag, utifrån den inriktning som de konsumentpolitiska målen anvisar, självt skall prioritera vilka insatser som bör vidtas. Prioriteringarna skall baseras på kunskap om vilka konsumentproblemen är, vilka konsumenter som främst berörs och vilka orsaker som finns bakom problemen.

Den snabba förändringstakten i samhället medför att myndigheten behöver ha en beredskap för att förutse vilka konsekvenser som nya företeelser, produkter och tjänster får för konsumenterna i syfte att kunna vidta förebyggande åtgärder för att motverka eller hindra att eventuella konsumentproblem uppstår.

Utrednings- och analysarbetet bör därför enligt vår mening utvecklas och förstärkas för att skapa en grund för insatser i form av t.ex. förhandlingar, rättsliga ingripanden, förmedling av information och nationell och internationell samverkan.

### 15.3.3 Integrering av KO i Konsumentverket

**Kommitténs förslag:** Vi föreslår att de olika roller som Konsumentverket och KO har enligt den lagstiftning Konsumentverket/KO har tillsyn över integreras. Förändringen innebär att KO:s samtliga befogenheter överförs till Konsumentverket.

Vi föreslår att Konsumentverkets chef i fortsättningen skall ha titeln Konsumentombudsman, tillika generaldirektör.

Behovet av en samlad organisation för Konsumentverkets utredande och analyserande arbete och för KO:s rättsliga uppgifter inom konsumentpolitiken ledde till sammanslagningen 1976. De avgörande skälen för detta var gränsdragningsproblem och risk för kompetenskonflikter och dubbelarbete. Den utredare som 1983 analyserade KO:s ställning i förhållande till Konsumentverket kom fram till att fördelarna med en gemensam organisation övervägde.

Vi delar den uppfattningen och menar också att det rättsliga arbetet, grundat på den marknadsrättsliga lagstiftningen, är en väsentlig del av konsumentpolitiken och utgör en del av det producentpåverkande arbetet. Lagstiftningen utgör, enligt vår mening, en viktig grund för de konsumentpolitiska insatserna men den bör inte, och kan inte, fungera ensam. Den bör ses som ett av de medel som står till buds för att uppnå de övergripande konsumentpolitiska mål som statsmakterna ställer upp. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan olika slag av insatser. Analyserande och utredande arbete är t.ex. i många fall en förutsättning för att de möjligheter som lagstiftningen ger skall kunna användas på ett meningsfullt och effektivt sätt, samtidigt som lagreglerna och dess sanktioner är nödvändiga för att uppnå goda resultat av förhandlingsarbete. En myndighet som har till uppgift att tillvarata konsumenternas intressen behöver ha tillgång till olika medel, såsom lagstiftning, analy-

ser och utredningar, informationsverksamhet m.m. inom en och samma organisation.

Fördelningen mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter inom det rättsliga området innebär i huvudsak att Konsumentverket utreder och förhandlar och att KO övertar ärendena då rättsliga åtgärder skall vidtas. Enligt vår mening kan denna fördelning av uppgifterna skapa interna gränser och medföra samordningsförluster och svårigheter att koncentrera insatser från de olika funktionerna mot de övergripande konsumentpolitiska målen. Det är svårt att se att den tudelade kompetensen fyller någon egentlig funktion. Effektivitetsskäl talar i stället för att den utredande och förhandlande kompetensen sammanförs med den rättsliga på ett mer påtagligt sätt. Vi föreslår därför att KO:s rättsliga uppgifter och befogenheter integreras i Konsumentverket.

En sådan integrering skulle dessutom ge Konsumentverket en tydligare roll gentemot allmänhet och näringsliv. Enligt vår uppfattning finns det skäl att tro att många konsumenter har svårt att skilja mellan Konsumentverket och KO och att många inte ens känner till att det rör sig om samma myndighet. Att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO kunde vara oklar, både för konsumenter och för företag, pekade 1983 års utredare på. Han skrev också att en företagare som förhandlade med myndigheten kunde vara osäker på om det var Konsumentverkets förhandlingsroll som användes, eller om det var KO:s åklagarfunktion som trätt in. Genomgången av de olika lagarna ovan visar också att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO är komplicerad och att den i olika sammanhang har formulerats på skilda sätt. I några fall har dessutom den gängse ordningen övergetts till förmån för en ordning där KO inte har någon roll, utan Konsumentverket har självt befogenhet att utfärda förbud och förelägganden.

En följd av den särskilda KO-funktionen är också att denna försvårar, eller gör det omöjligt, att utse en myndighetschef som inte är jurist, eftersom personen i fråga då inte kan vara KO. Detta begränsar urvalet av personer som kan komma i fråga för uppgiften, vilket enligt vår mening är en nackdel.

Samarbetet mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter och befogenheter har organiserats på olika sätt under åren. Det har inte varit möjligt eller lämpligt att bedriva t.ex. handläggning av enskilda ärenden eller förhandlings- och riktlinjearbete inom Konsumentverket självständigt från KO:s åklagaruppgifter, utan KO har i större eller mindre omfattning deltagit i dessa uppgifter. Detta har gällt oberoende av hur Konsumentverkets respektive KO:s roller formulerats i den aktuella lagstiftningen. I den organisation som gällde fram till våren 1999 hade KO-sekretariatet t.ex. en långtgående samordningsroll för allt rättsligt arbete. I den nuvarande organisationen har KO-sekretaria-

tet begränsats till en liten enhet som endast hanterar de formella KO-ingripandena, och majoriteten av det rättsliga arbetet – ärendehandläggning, förhandlingar, riktlinje- och föreskriftsarbete m.m. – sker inom en rättsenhet, vars chef samtidigt är stf. KO. I praktiken skall dock allt rättsligt arbete, enligt Konsumentverket, ske integrerat.

Förutom det ursprungliga skälet till organisationsmodellen – förebilden från konkurrensrätten – är det främst rättssäkerhetsskäl som har anförts för att KO:s åklagaruppgifter skall vara fristående, särskilt det faktum att Konsumentverket utfärdar riktlinjer för företagens handlande, vilka sedan KO i sin egenskap av åklagare såsom part inför domstolen åberopar. Utredaren av KO:s ställning fann i sitt betänkande 1983 att den uppfattning som framförts i olika sammanhang om att KO inte skulle vara likställd med sin motpart i domstolen kunde förklaras av att det hade rått en viss oklarhet om riktlinjernas rättsliga karaktär. Utredaren påpekade också att de tvångsmedel som KO förfogar över är svagare än en allmän åklagares.

Som redovisningen ovan har visat har myndighetsorganisationen på konkurrensområdet, som bildade mönster för konsumentområdet, förändrats. Den särskilda åklagarfunktionen som NO innehade togs över av Konkurrensverket i samband med att NO och Statens Pris- och Konkurrensverk slogs samman. Behovet av en samordnad och effektiv konkurrensmyndighet var styrande och endast ett par remissinstanser anförde tveksamheter mot att föra samman den utredande och åklagande funktionen. Några rättssäkerhetsskäl mot en sådan sammanslagen myndighet anfördes inte. Liksom Konsumentverket utfärdar Konkurrensverket såväl bindande föreskrifter, enligt bemyndigande från regeringen, som icke bindande s.k. allmänna råd. Behovet av en stark och effektiv myndighet på konsumentområdet gör sig, enligt vår uppfattning, lika starkt gällande som inom konkurrensområdet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att de särskilda befogenheter som KO har övergår till Konsumentverket. Behovet av ett KO-sekretariat upphör därmed. Ett genomförande av förslaget förutsätter förändringar i en del av den lagstiftning som Konsumentverket och/eller KO har tillsyn över, vilka bör syfta till att KO:s befogenheter övertas av Konsumentverket. Som framgått av den tidigare redovisningen har lagstiftningstekniken varierat när det gäller att ange vilka uppgifter Konsumentverket respektive KO har. De lagar som direkt hänvisar till KO är dock främst marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen, radio- och TV-lagen och produktsäkerhetslagen. Vårt förslag förutsätter även ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

*Konsumentverkets chef*

Enligt Konsumentverkets instruktion skall myndighetens generaldirektör samtidigt vara KO. Det innebär att endast jurister kan komma i fråga för denna befattning.

Kravet på att KO skall vara jurist framgår av lagen om marknadsdomstol – ”ombudsmannen utses av regeringen för en viss tid och skall vara jurist”. De formella kraven för KO diskuterades inför inrättandet av KO-myndigheten 1971. I propositionen (1970:57, s. 169f) skrev departementschefen att det var nödvändigt att ombudsmannen hade juridisk utbildning och goda allmänna ekonomiska kunskaper. KO måste dessutom ha särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Det syntes dock inte lämpligt att varken för KO eller NO ställa upp krav på domarerfarenhet som ett oeftergivligt behörighetsvillkor. Det kunde inte bortses från att ett krav på domarerfarenhet på ett olämpligt sätt skulle kunna begränsa urvalet av lämpliga kandidater. Det enda behörighetsvillkoret skulle därför vara att ombudsmannen skulle vara lagfaren. Departementschefen tillade dock att han förutsatte ”att till de båda ämbetena inte kommer att utses andra personer än sådana som fyller mycket höga krav på allmänna juridiska kvalifikationer”.

I linje med vårt förslag att integrera KO:s uppgifter i Konsumentverket föreslår vi att det inte längre bör ställas några specifika kompetenskrav på myndighetschefen. Detta innebär att framtidens generaldirektörer kan rekryteras bland en bredare krets av personer. En invändning mot detta skulle kunna vara att Konsumentverkets chef får det yttersta ansvaret för rättsfrågor, utan att vara jurist. Så är dock fallet i många myndigheter. Det är knappast möjligt att den högsta befattningshavaren i en myndighet med bred verksamhet skall ha specialkunskap inom alla de områden som han eller hon ytterst ansvarar för. Det är snarare andra egenskaper, t.ex. ledarförmåga och initiativkraft, som avgör valet av person vid rekrytering av myndighetschefer. Den uppgift som Konsumentverket har som central konsumentmyndighet är inte begränsad till det rättsliga området, utan är i hög grad inriktad på att tillvarata konsumenternas intressen på ett generellt plan även genom förhandlingar, information och annan verksamhet. Vi anser att det är viktigt att Konsumentverkets chef ges förutsättningar att agera som en stark pådrivande kraft i rollen som konsumenternas företrädare.

När myndigheten KO var ny på 1970-talet fick den ett stort genomslag bland konsumenterna och vann ett stort förtroende. Detta förtroende har fortsatt att vara stort, liksom förtroendet för Konsumentverket.

Vårt förslag om en integrering av KO:s rättsliga uppgifter i Konsumentverket skulle i sig innebära att beteckningen KO upphör. Vi menar



dock att det är angeläget att bevara och värna om det goda namn och renommé som KO har.

En möjlighet är att använda KO som titel för myndighetschefen. Denna ordning skulle ha den fördelen att den överensstämmer med den bild som många konsumenter torde ha, nämligen att ombudsmannen är en företrädare, eller talesman, för konsumenterna inom samtliga de områden av konsumentpolitiken som myndigheten svarar för. Situationen i dag är snarare att ombudsmannen har ett smalt verksamhetsfält, som är begränsat till det rättsliga området. Mot den bakgrunden föreslår vi att Konsumentverkets chef i fortsättningen bör ha titeln Konsumentombudsman, tillika generaldirektör.

### 15.3.4 Konsumentverkets befogenheter inom det rättsliga området

**Kommitténs förslag:** Vi föreslår att 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.

Konsumentverket och KO har förhållandevis små möjligheter att direkt ingripa mot en näringsidkare som bryter mot en lagbestämmelse som myndigheten har tillsyn över. Kan inte Konsumentverket genom förhandlingar åstadkomma en frivillig rättelse måste KO vända sig till Marknadsdomstolen (i vissa fall till Stockholms tingsrätt) och ansöka om ett förbud eller åläggande mot näringsidkaren. En domstolsprocess är en långvarig och resurskrävande uppgift, som det i praktiken är möjligt att tillgripa endast i angelägna fall. KO har också rätt att utfärda förelägganden eller ålägganden i mindre viktiga fall, men för att ett sådant skall gälla krävs att motparten godkänner föreläggandet. Sker inte detta måste KO vända sig till domstolen eller fortsätta på förhandlingsvägen. Ett sådant föreläggande kan alltså inte jämföras med de bindande förelägganden som många andra myndigheter kan utfärda.

Att Konsumentverket inte kan utfärda bindande förbud eller ålägganden är enligt vår uppfattning en allvarlig svaghet. Vi ser ingen anledning att förändra den princip som gäller för Konsumentverket att i första hand söka uppnå frivilliga lösningar. En sådan ordning gäller också t.ex. för Livsmedelsverket. Förhandlingar kan i många fall vara det bästa sättet att åstadkomma goda resultat, men det förutsätter samtidigt att det finns en viss samsyn mellan myndigheten och den andra parten. Det finns enligt vår mening skäl att ge myndigheten mer kraft-

fulla redskap för formella ingripanden när förhandlingar inte ger önskat resultat. Förhandlingsverksamheten kan annars bli ett slag i luften t.ex. mot vissa näringsidkare, som är medvetna om att myndigheten måste gå till domstol och ansöka om tvingande åtgärder för att åstadkomma rättelse. Även effektivitetsskäl talar för att myndigheten ges befogenhet att själv ingripa med tvingande medel då förhandlingar inte ger önskat resultat, inte är lämpliga eller blir alltför tidskrävande. Det kan t.ex. vara önskvärt att åstadkomma rättelser mot flera företag inom en viss bransch efter en större marknadskontrollinsats utan att behöva förhandla med varje enskild näringsidkare. Det kan också i vissa allvarliga fall finnas anledning att snabbt ingripa mot en viss företeelse utan föregående förhandlingar. Bestämmelserna enligt t.ex. marknadsföringslagen och produktsäkerhetslagen ger visserligen möjlighet för domstolen att på talan av KO utfärda ett snabbt förbud eller åläggande, s.k. interimistiskt beslut. Detta förutsätter dock att frågan är så angelägen att en domstolsprövning är motiverad.

Grunden för den gällande ordningen står att finna i förarbetena till den första marknadsföringslagen, som i sin tur grundade sig på förhållandena inom konkurrensrätten. I senare lagstiftningsarbeten, t.ex. beträffande 1976 års marknadsföringslag, har rättssäkerhetsskäl anförts för denna organisation, liksom i förarbetena till produktsäkerhetslagen. I propositionen till den senare lagen anfördes att "inom marknadsrätten har man valt domstolslinjen". Att möjligheten till snabbhet går förlorad genom domstolsförfaranden ansågs väga mindre tungt än kravet på rättssäkerhet.

Av den tidigare redovisningen av några andra myndigheter framgår att ingen av dessa har en ordning som motsvarar den som gäller inom konsumenträtten. I samtliga dessa fall får tillsynsmyndigheten själv utfärda de förbud eller ålägganden som är nödvändiga för att lagstiftningen skall efterlevas. Det företag som omfattas av beslutet har rätt att överklaga i domstol. Detta torde också vara den gängse ordningen för myndigheter med tillsynsuppgifter som liknar de som Konsumentverket har. Inte heller konkurrenslagstiftningen, som är den andra "grenen" av marknadsrätten, har längre kvar den organisation som gäller på konsumentområdet. Vikten av snabbhet och effektivitet talade, enligt regeringen, för en ordning med myndighetsbeslut i stället för domstolsbeslut. Konkurrenslagen ger således Konkurrentverket rätt att utfärda ålägganden vid vite mot företag att upphöra med överträdelser av lagens bestämmelser. Företagen kan överklaga besluten hos Marknadsdomstolen. Konkurrentslagens två huvudbestämmelser har en generell karaktär i likhet med t.ex. marknadsföringslagens generalklausuler. Liksom Konsumentverket ger Konkurrentverket ut såväl bindande

föreskrifter som icke bindande regler i form av allmänna råd för företagens handlande.

Sambandet mellan konkurrenslagen och marknadsföringslagen har fortsatt att betonas i lagstiftningsarbeten, och konkurrenslagen har stått modell för den nya marknadsföringslagens sanktionssystem. När denna trädde i kraft 1995 infördes en s.k. marknadsstörningsavgift, vilket är en direktverkande sanktion. Ett företag som brutit mot en viss bestämmelse kan således åläggas att betala en särskild avgift, som tillfaller staten. Denna nya sanktion motsvarar konkurrenslagens s.k. konkurrensskadeavgift, som ett företag kan åläggas att betala vid överträdelser av bestämmelserna.

I propositionen till den nya marknadsföringslagen anfördes (prop. 1994/95:123, s. 105) att det traditionellt råder ett nära samband mellan konkurrens- och marknadsföringsfrågor. Samspelet mellan rättsområdena har bl.a. visat sig i tillskapandet av Marknadsdomstolen som behörigt organ för prövning av tvister i konkurrens- och marknadsföringsmål. Regler om otillbörlig marknadsföring får inte alltför mycket hämma den fria konkurrensen samtidigt som upprätthållandet av ett fritt marknadssystem inte kan tillåtas ge spelrum åt oacceptabla marknadsföringsmetoder. Mot den bakgrunden var det naturligt att sanktionssystemen i konkurrenslagen och marknadsföringslagen hade varit ganska lika utformade. Denna utvecklingslinje skulle fortsätta om man införde marknadsstörningsavgift som en motsvarighet till konkurrensskadeavgift. Enligt regeringen borde man då också utforma sanktionerna så lika varandra som möjligt. Även instansordningen utformades på motsvarande sätt i marknadsföringslagen som i konkurrenslagen. Regeringen hänvisade till att det finns ett självständigt värde i att reglerna om behörig domstol är så enhetliga som möjligt inom marknadsrätten. Även om olikheter i bedömningsgrunder, utredningsbehov m.m. inte skall undervärderas, ansåg regeringen att man bör hålla ihop de processuella systemen, om inte sakliga eller organisatoriska skäl talar mot det (s. 123). Frågan om KO:s befogenheter i jämförelse med Konkurrensverkets berördes dock inte.

Sammanfattningsvis finns stora likheter i fråga om lagkonstruktion och sanktionssystem mellan konkurrenslagen och marknadsföringslagen. Däremot har inte marknadsföringslagen, eller den övriga lagstiftning som gäller inom konsumenträtten, följt efter konkurrensrätten när det gäller myndighetsordning och myndighetsbeslut. Några särskilda skäl för detta har inte anförts. Enligt vår mening är behovet av snabbhet och effektivitet lika stort på konsumentområdet som inom konkurrensrätten. De rättssäkerhetsskäl som anförts till förmån för systemet med domstolsbeslut på konsumenträttens område synes inte ha gjorts gällande av lagstiftaren i den nuvarande organisationen på

konkurrensområdet. De beslut som skulle komma i fråga för Konsumentverket att utfärda avser t.ex. förbud vid vite mot en viss näringsidkare att i fortsättningen använda en viss marknadsföringsmetod eller ett visst avtalsvillkor, ett åläggande att lämna prisuppgift, information om jämförpriser eller om den effektiva räntan vid krediter eller att anbringa en viss märkning på en produkt, dvs. beslut som normalt inte kan anses vara av stor och ingripande karaktär för den aktuella näringsidkaren. Det synes mot denna bakgrund vara tradition, snarare än behovet av att skapa en effektiv lagstiftning, som fått råda när det gäller organisationen inom konsumentområdet.

Vi föreslår således att Konsumentverket ges befogenhet att utfärda de beslut och förelägganden som är nödvändiga för att bestämmelserna i den lagstiftning som myndigheten har tillsyn över skall efterlevas. Besluten bör kunna överklagas till domstol. Liksom inom konkurrensrätten bör denna domstol vara Marknadsdomstolen. Med hänsyn till betydelsen av en enhetlig praxis inom marknadsrätten anser vi att det är lämpligt att även sådana beslut som i dag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (lagstiftningen om skor, hushållsapparater och textilier) i stället får överklagas till Marknadsdomstolen. Den ordning som gäller för beslut om marknadsstörningsavgift bör dock kvarstå, med undantag för att Konsumentverket i stället för KO för talan inför domstolen.

Rättssäkerheten för näringsidkaren har enligt vår mening större betydelse inom den del av marknadsrätten som t.ex. rör produktsäkerhet. Ett beslut inom detta område kan i hög utsträckning påverka ett enskilt företag, eftersom det kan innebära att en näringsidkare förbjuds att fortsätta sälja en produkt eller åläggs att återkalla produkter som redan är sålda. Detta motiverade också lagstiftaren att välja ett system med domstolsbeslut framför myndighetsbeslut, liksom inom marknadsrätten i övrigt. Den långsamhet som en domstolsprocess innebär var en nackdel, men snabbhet kunde åstadkommas genom möjligheten att utfärda s.k. interimistiska beslut.

Behovet av snabba ingripanden får anses vara särskilt stort inom produktsäkerhetsområdet, där lagstiftningen syftar till att motverka att produkter eller tjänster orsakar skador på människor eller egendom. Som vi tidigare påpekat är en domstolsprocess en i alla avseenden resurskrävande procedur, som kan tillgripas endast i begränsad utsträckning. Här kan nämnas att EG-kommissionen påbörjat ett förfarande enligt artikel 169 (nu artikel 226) i EG-fördraget när det gäller Sveriges genomförande av EG:s allmänna produktsäkerhetsdirektiv. Sverige har på begäran av kommissionen yttrat sig i ärendet. Ärendet har inte avslutats, utan är vilande i avvaktan på resultatet av den pågående revideringen av direktivet.

Mot denna bakgrund anser vi att Konsumentverket även på detta område bör ges rätt att utfärda förbud eller ålägganden vid vite. En näringsidkare som omfattas av ett sådant beslut bör naturligtvis ges möjlighet att överklaga beslutet i domstol. Även i dessa fall bör denna domstol vara Marknadsdomstolen. En sådan ordning synes inte strida mot kravet på rättssäkerhet inom andra myndigheters tillsynsområden.

En jämförelse mellan Konsumentverkets och andra myndigheters befogenheter inom området produktsäkerhet visar skillnader som, enligt vår mening, är omotiverade. Produktsäkerhetslagen, som i första hand Konsumentverket har tillsyn över, är inte tillämplig om det finns speciallagstiftning för den aktuella produkten som har samma syfte som produktsäkerhetslagen. Det innebär t.ex. att kemiska risker hos produkter omfattas av den särskilda kemikalielagstiftningen (numera i miljöbalken) och elektriska risker av reglerna om elsäkerhet i ellagen. Detta medför också att det är Kemikalieinspektionen respektive Elsäkerhetsverket som har ansvaret för eventuella ingripanden. Bestämmelserna i kemikalielagstiftningen ger t.ex. Kemikalieinspektionen rätt att genom ett myndighetsbeslut förbjuda försäljningen av en leksak om den innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och därigenom kan medföra skada på människor. Motsvarande gäller för Elsäkerhetsverket om leksaken innebär en risk för skada på grund av bristande elsäkerhet. Om samma leksak har en säkerhetsrisk som innebär att den kan orsaka kvävning, strypning eller att den vid antändning brinner så snabbt att barnet kan skadas, omfattas den av produktsäkerhetslagens sanktionsystem. Varken Konsumentverket eller KO kan då förbjuda försäljningen, utan KO måste ansöka om försäljningsförbud i Marknadsdomstolen. Motsvarande skillnader gäller mellan produkter som används för privat bruk och i arbetslivet. Försäljningen av en skyddshjälm för arbetslivet kan t.ex. förbjudas av Arbetarskyddsstyrelsen, medan en cykelhjälm för privat bruk endast kan förbjudas av Marknadsdomstolen efter en process där KO agerar som åklagare.

I 1983 års utredning om KO:s ställning redovisades vilka principer som gäller för myndigheter i frågan om åtskillnad mellan föreskrivande och tillämpande funktioner. Skälet till detta var att det hade funnits kritik mot organisationen i det avseendet att normgivnings- och åklagaruppgifterna hos Konsumentverket/KO förenades på ett ur rättssäkerhetssynpunkt diskutabelt sätt. Den likställdhet som skall gälla i domstol skulle kunna uppfattas som rubbad om åklagaren har normgivningsmakt i tvistefrågan. Om Konsumentverkets riktlinjer betraktas som rättsregler skulle det principiellt hävdas att rättssäkerheten sätts i fara genom organisationen. Utredaren hänvisade till att riktlinjerna inte är rättsligt bindande och att domstolen i sin prövning av de båda parternas ståndpunkter är obunden av de ställningstaganden som kan ha

gjorts av Konsumentverket/KO under ärendets beredning. Därtill kom, enligt utredaren, att KO i sin myndighetsutövning förfogar över relativt svaga sanktionsmedel, som förutsätter domstolsbeslut för att kunna verkställas. Utredarens slutsats blev att rättssäkerhetssynpunkter inte motiverade en ändring av förhållandet mellan Konsumentverket och KO (a.a., s. 81f).

Den organisation som utredaren då tog ställning till är i huvudsak densamma i dag när det gäller skiljelinjen mellan Konsumentverket och KO. Vårt förslag innebär att denna skiljelinje upphör och att de normgivande och tillämpande funktionerna därigenom sammanförs samt att myndigheten får utökade tillämpande befogenheter. Frågan är om detta skulle äventyra rättssäkerheten för näringsidkarna. Utredarens slutsats om principerna för myndigheternas normgivande och tillämpande funktioner var att några sådana inte fanns. Det fanns inga fastlagda organisationsprinciper som kräver att föreskrifter och bestämmelser vid myndighetsutövning prövas av någon annan än den som utfärdat normen. Över huvud taget var det svårt att i statsförvaltningen hitta några mönster för detta, utan man verkar i uppkommande fall ha "lagat efter läglighet".

I de exempel som angetts ovan på förvaltningsmyndigheter, vilka har tillsynsuppgifter som liknar de som Konsumentverket har, framgår att samtliga dessa har befogenhet att utfärda sådana beslut och förelägganden som är nödvändiga för att de aktuella bestämmelserna skall efterlevas. Om något mönster över huvud taget kan skönjas för statsförvaltningen, synes snarare denna tillsynsordning vara betydligt vanligare än den som gäller för Konsumentverket. Det är nödvändigt att beakta kravet på rättssäkerhet för de parter som en myndighet agerar mot, men det kan ifrågasättas om inte kravet på rättssäkerhet för näringslivets parter inom det konsumenträttsliga området fått en starkare betoning än vad som verkligen är motiverat, och i varje fall fått en starkare betoning än vad som gäller inom andra områden. Denna ordning innebär att den myndighet som har till uppgift att tillvarata konsumenternas intressen har begränsade möjligheter att på ett kraftfullt, snabbt och effektivt sätt ingripa mot den som överträder de bestämmelser som ställts upp till förmån för konsumenterna. Mot denna bakgrund anser vi att Konsumentverket bör ges de befogenheter som vi föreslagit ovan. I samband med detta bör också övervägas att bemyndiga verket att ge ut bindande föreskrifter med stöd av lagstiftningen.

### 15.3.5 Förhandlingsroll för Konsumentverket

**Kommitténs förslag:** Vi föreslår att Konsumentverket i sin instruktion ges ett tydligt mandat att genom förhandlingar företräda konsumenterna i frågor som faller utanför den lagstiftning verket har tillsyn över men som rör konsumentens ställning på marknaden.

Konsumentverket har tillgång till en relativt omfattande marknadsrättslig lagstiftning till grund för åtgärder för att stärka konsumenternas ställning inom olika områden. Inte minst avtalsvillkorslagen är ett värdefullt regelverk för förhandlingar med näringslivet för att ta fram rimliga avtalsvillkor för olika varu- eller tjänsteområden. Förekomsten av sådana framförhandlade villkor, som har god acceptans från näringslivet, skapar inte bara klarhet då problem uppstår mellan en konsument och en näringsidkare, utan bidrar också till att förhindra att problem uppkommer. Även överenskommelser om olika aspekter av marknadsföring mellan verket och näringslivet motverkar att konsumentproblem uppstår. När tvister ändå förekommer har KO möjlighet att som ombud för en grupp konsumenter anmäla frågan till Allmänna reklamationsnämnden, s.k. grupp-talan. Konsumentverket och KO har således möjlighet att dels agera förebyggande med stöd av den marknadsrättsliga lagstiftningen, dels också då en tvist redan uppstått. Alla slag av konsumentproblem inryms dock inte i den marknadsrättsliga lagstiftningen. Exempel på sådana problem, som inte rör en viss marknadsföringsåtgärd eller ett visst avtalsvillkor där verket kan hänvisa till lagstiftningen, kan gälla vilka rutiner ett företag använder gentemot sina kunder beträffande tillgänglighet och service, bemötande av reklamationer eller hur ett visst avtalsvillkor i praktiken tillämpas mot konsumenterna. Ett exempel på det sistnämnda kan vara att företaget tillämpar ett i sig rimligt villkor om kreditprövning på ett sätt som gör att vissa kundkategorier missgynnas. Andra sådana konsumentproblem kan gälla hur räkningar är utformade eller vilka krav på bevisning från konsumentens sida som ställs från ett företags sida när konsumenten hävdar att ett fel är begånget, t.ex. då konsumenten anser att fel har uppstått i en betalningsautomat.

Frågor av detta slag kan röra stora konsumentgrupper och orsaka konsumenterna väsentliga problem. I ett senare skede kan problemen övergå till tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Konsumentverket kan redan i viss mån, med stöd av sin instruktion och de övergripande konsumentpolitiska målen, agera i frågor av detta slag t.ex. genom att kontakta det aktuella företaget och framföra synpunkter. Vi anser dock att Konsumentverket bör ges ett tydligt mandat att ta initia-

tiv till förhandlingar med näringsidkare i frågor av det slag som nämnts. Den lämpligaste vägen är enligt vår mening att i Konsumentverkets instruktion ge verket en utpekad förhandlingsroll.

De frågor som vi har i åtanke i samband med detta förslag rör i huvudsak det övergripande konsumentpolitiska målet om konsumentens ställning på marknaden. Uppgiften bör därför kunna formuleras på följande sätt.

”Konsumentverket kan, som en del av det övergripande målet att ge konsumenten en stark ställning på marknaden, ta initiativ till förhandlingar med näringsidkare eller andra parter och därvid bevaka konsumenternas intressen i frågor som är av allmänt intresse för konsumentkollektivet”.

### 15.3.6 Begränsning av Konsumentverkets uppgifter

**Kommitténs förslag:** I syfte att renodla Konsumentverkets uppgifter till de mest centrala områdena föreslår vi att regeringen ser över möjligheten att föra över vissa uppgifter till andra myndigheter.

Konsumentverket har ett mycket omfattande verksamhetsområde. Det kan utan tvekan sägas att det konsumentpolitiska fältet, och därmed Konsumentverkets arbetsområde, har ökat under de senaste åren. Vi föreslår i betänkandet utökade insatser inom flera områden. Detta utesluter naturligtvis inte satsningar även inom andra områden. Samtidigt måste den grundläggande verksamheten i enlighet med de konsumentpolitiska målen bedrivas i en rimlig omfattning över tiden. Det bevaknings- och redovisningsansvar för hela konsumentpolitiken som vi föreslår medför att verket i viss mån behöver avsätta kompetens och resurser också för detta arbete. Sammantaget innebär detta en stor arbetsbörda.

Det finns därför anledning att renodla verksamheten till de mest centrala områdena. Det har av tidsskäl inte varit möjligt att utreda och analysera våra förslag i denna del närmare. Vi föreslår dock att regeringen ser över möjligheten att föra över vissa av verkets arbetsuppgifter till andra myndigheter. I och med att Konsumentverket föreslås få ett bevakningsansvar för hela det konsumentpolitiska fältet kan dock verkets erfarenheter och kompetens från de områden vi nämner tas tillvara. Detta kan ske genom dialog med den eller de myndigheter som föreslås överta uppgifterna.



*Kommersiell service*

Konsumentverket har sedan många år bedrivit ett aktivt arbete när det gäller varu- och serviceförsörjningsfrågor med inriktning på stöd till kommersiell service i glesbygden, landsorten och i skärgården. I 1999 års regleringsbrev beskrivs området i följande verksamhetsmål: "Målet är att Konsumentverket skall följa upp och analysera utvecklingen av utbudet av grundläggande servicefunktioner i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden". Verket har särskilda uppgifter enligt förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Enligt denna skall länsstyrelsen, som beslutar om sådant stöd, samråda med Konsumentverket i principiellt viktiga ärenden om stöd till kommersiell service. Konsumentverket utövar tillsyn över att länsstyrelsernas bedömning blir enhetlig av i vilka områden stöd kan lämnas. Verket meddelar också med stöd av förordningen föreskrifter för tillämpning av bestämmelserna om stöd till kommersiell service (motsvarande föreskrifter för bestämmelserna om landsbygdsstöd meddelas av Närings- och Teknikutvecklingsverket efter samråd med Glesbygdsverket).

Under de senaste åren har regeringen gett Konsumentverket flera uppdrag som rör dessa frågor, t.ex. att utveckla analys- och planeringsverktyg som underlättar kommunernas och länsstyrelsernas arbete. Under 1998 fick verket i uppdrag att i samråd med Glesbygdsverket bygga upp en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service och att årligen till Näringsdepartementet redovisa hur servicen utvecklas.

Tillgång till kommersiell service är inte enbart ett problem i glesbygdsområden. Även i många tätorter sker en utveckling som innebär en försämring av servicen. En undersökning som genomförts av Chalmers Tekniska högskola (Effekter av externa köpcentrum, rapport 1994:1) visade t.ex. att de "vanliga" livsmedelsbutikerna blir allt färre och att externt lokaliserade stormarknader och servicebutiker blir fler. I undersökningen visades att det genomsnittliga avståndet till dagligvaruhandel, post, bank och annan service blivit allt längre.

Glesbygdsverket har till uppgift att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet med tyngdpunkten i skogslänens inre delar samt i skärgårdsområdena. Glesbygdsverket skall särskilt verka för sektorssamordning av centrala myndigheter och statliga bolag, främst inom områdena arbete, utbildning, service och kommunikationer. Verkets enhet för infrastruktur och service arbetar bl.a. med att ta fram kriterier för den grundläggande servicenivå som alla människor och företag skall ha rätt

till i hela landet och försöker också stimulera till nya lokalt varierande lösningar och möjlighet till samordning inom serviceområdet. Enligt Glesbygdsverket är tillgången till service, t.ex. dagis, skola och livsmedelsbutiker, och infrastruktur nödvändiga förutsättningar för en positiv utveckling i gles- och landsbygd.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) är central myndighet för frågor om näringslivets tillväxt och förnyelse. NUTEK skall bl.a. svara för statliga insatser för en balanserad regional utveckling. I detta ingår att handlägga ärenden om regionalpolitiskt stöd och att främja sysselsättning och näringslivets utveckling i de regionalpolitiska stödområdena. NUTEK har uppgifter under flera regionalpolitiska statliga anslag, t.ex. allmänna regionalpolitiska åtgärder, landsbygdslån och transportbidrag.

Boverket har också uppgifter som rör regional utveckling, bl.a. vad avser samhällsplanering och stadsutveckling. Boverket skall t.ex. stödja en ökad samordning mellan fysisk planering och insatser för en hållbar regional utveckling samt främja en hållbar stadsutveckling genom insatser inom områdena bebyggelse, infrastruktur och markanvändning. Vidare har Boverket tillsammans med NUTEK fått ett uppdrag att upprätta ett gemensamt sekretariat för Sveriges medverkan i EU:s regionala utvecklingsplanering.

Nära tillgång till varor och service, både i glesbygd och i tätort, är en viktig konsumentfråga, men också en angelägen regionalpolitisk fråga. Vi föreslår att regeringen ser över möjligheten att föra över de uppgifter som Konsumentverket har beträffande kommersiell service i glesbygd och landsbygd till Glesbygdsverket och NUTEK och uppgifter som rör tillgången till kommersiell service i städer och andra tätorter till Boverket. Det kan vara lämpligt att det i dessa myndigheters instruktioner anges att samråd i frågorna bör ske med Konsumentverket.

#### *Lagstiftning om TV-signaler*

Konsumentverket har enligt en förordning (1998:32) tillsyn över vissa bestämmelser i lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler. Tillsynsansvaret avser bestämmelser om att konsumentutrustning som kan avkoda digitala TV-signaler skall kunna återge de digitala TV-signalerna även om de har sänts okodade, om standardiserade gränssnitt för TV-mottagare och om att programföretag som marknadsför en digital betal-TV-tjänst skall tillhandahålla en prislista. Övriga bestämmelser i lagen bevakas av Radio- och TV-verket. Lagen bygger på ett EG-direktiv. Enligt propositionen (1997/98:34) synes regeringen

ha menat att de delar av lagen som behandlar konsumentutrustning borde omfattas av Konsumentverkets tillsynsansvar på den grunden att de gäller konsumentutrustning. Enligt vår uppfattning är dock bestämmelserna, med undantag för kravet som gäller prislistor för TV-tjänster, av detaljerad teknisk natur och artskilda från de uppgifter som Konsumentverket i övrigt har. Regeringen bör överväga att föra över Konsumentverkets tillsynsområde till Radio- och TV-verket, som redan har tillsynsansvaret för lagen i övrigt.

#### *Föreskrifter om det europeiska miljömärkningssystemet*

Enligt förordningen (1994:1169) om europeisk miljömärkning skall Konsumentverket meddela föreskrifter om vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en produkt skall få märkas med EG:s miljömärke (Blomman). I lagen (1994:1772) om tillämpningen av det europeiska miljömärkningssystemet bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela dessa föreskrifter. Enligt vår mening har de aktuella föreskrifterna ett mycket begränsat samband med Konsumentverkets konsumentpolitiska uppgifter på miljöområdet i övrigt. Vi föreslår att regeringen ser över möjligheten att exempelvis föra över föreskriftsrätten till Naturvårdsverket.

#### *Energifrågor*

Riksdagen godkände 1997 ett flerårigt program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem. Konsumentverket ansvarar för en del av programmet. Enligt det verksamhetsmål som gäller för arbetet på energiområdet skall Konsumentverket genom provning, märkning och information stimulera till en utveckling av mer energieffektiv teknik och skapa bättre förutsättningar för konsumenterna att få kunskap om energiförbrukning vad avser el- och annan energikrävande utrustning. Inom ramen för energimålet har Konsumentverket provat, eller låtit prova, t.ex. olika slag av hushållsapparater, solfångarsystem, maskiner för fastighetstvättstugor, system för uppvärmning av småhus, insatser för öppna spisar, kaminer och vattenvärmare. Verket har också tagit fram provningsmetoder t.ex. för att bestämma energiegenskaperna i småhus. Enligt lagen (1992:1232) om märkning av hushållsapparater skall vissa apparater märkas med en energideklarationsetikett. Konsumentverket ger ut föreskrifter med stöd av lagen och skall utöva tillsyn över efterlevnaden.

Enligt vår mening är det inte helt självklart att Konsumentverket skall svara för dessa uppgifter. För de övriga delverksamheterna under det särskilda programmet för en effektivare energianvändning svarar Statens energimyndighet. Vi föreslår att regeringen ser över möjligheten att föra över väsentliga delar av Konsumentverkets uppgifter enligt energiprogrammet till Energimyndigheten. Informationsinsatser till konsumenterna om energifrågor är dock en uppgift som Konsumentverket lämpligen kan svara för i samarbete med Energimyndigheten.

#### *Konsumentverkets provningsverksamhet*

Konsumentverkets provningar på eget laboratorium har skett under många år, främst i syfte att bidra till det producentpåverkande arbetet. Genom provningsverksamheten har produkters funktion och kvalitet granskats från ett konsumentperspektiv. Under senare år har antalet provningsuppdrag från tillverkare minskat väsentligt. I stället har statligt finansierade energiprovningar och provningar av produkters miljöegenskaper ökat i omfattning. Energi- och miljöprovningarna sker i hög utsträckning på externa laboratorier.

Det har inte varit möjligt att under vår utredningstid genomföra en närmare utvärdering av provningsverksamheten. Enligt vår mening bör kostnaderna för verksamheten ses över och i samband med detta bör det övervägas om Konsumentverkets behov av varuprovningar kan tillgodoses genom att provningar utförs av andra laboratorier.

#### *Merkostnader för livsmedel vid specialkost*

Inom ramen för det hushållsekonomiska arbetet tar Konsumentverket fram beräkningar av vilka merkostnader för livsmedel som specialkost, t.ex. glutenfri kost eller kost vid diabetes, medför. Uppgifterna om merkostnaderna efterfrågas främst av försäkringskassor och socialförvaltningar och används i samband med beräkningar av bidrag till behövande hushåll. Med hänsyn till behovet av att begränsa Konsumentverkets arbetsuppgifter föreslår vi att beräkningarna, vars användningsområde framför allt hänför sig till vissa bidragssammanhang, i stället bör tas fram av Socialstyrelsen eller Riksförsäkringsverket.

## **Organisation och kompetens**

Den snabba förändringstakten i samhället medför att Konsumentverket behöver ha en beredskap för att förutse konsekvenserna för konsumenterna av nya företeelser, produkter och tjänster. Vi föreslår i betänkandet att Konsumentverket i stor utsträckning självt bör prioritera vilka insatser som är mest angelägna utifrån de övergripande målen. Det medför att Konsumentverket enligt vår mening bör arbeta utifrån en helhetssyn på konsumentfrågorna. Ett kontinuerligt undersökande och analyserande arbete bör ligga till grund för olika insatser. Som vi tidigare redovisat anser vi att det rättsliga arbetet bör bedrivas integrerat med den utredande och analyserande verksamheten. Det är också nödvändigt att av resursskäl göra tydliga prioriteringar för att kunna agera kraftfullt inom vissa områden. Även det rättsliga arbetet bör i hög grad inriktas på koncentrerade insatser och principiellt viktiga eller stora frågor och i mindre utsträckning styras av enskilda anmälningar utifrån. De ökade rättsliga befogenheterna bör användas aktivt för att snabbt och effektivt komma tillrätta med missförhållanden på marknaden, vilket förutsätter att Konsumentverket avsätter tillräckliga resurser för sådana insatser.

En sådan målstyrd och behovsriktad verksamhet, som i stor utsträckning bygger på egna initiativ och prioriteringar, ställer stora krav på flexibilitet hos myndigheten. Det innebär att Konsumentverket bör ha en sådan organisation och ett sådant arbetssätt att det är möjligt att, även med kort framförhållning, göra omprioriteringar när ändrade förutsättningar kräver detta. Våra förslag kan kräva ytterligare anpassningar av Konsumentverkets organisation utöver vad som tidigare genomförts. Myndighetens ledningsfunktion har en avgörande betydelse för verksamheten och vi anser därför att den bör ses över. Ett projektinriktat arbete förutsätter att tillräckliga personella och ekonomiska resurser skall kunna samlas kring insatser, vilket enligt vår mening försvåras om organisationen är indelad i många enheter. Organisationen bör ses över med inriktningen att antalet enheter bör vara få eftersom detta minskar och förenklar beslutsvägarna, ökar möjligheten till samverkan och reducerar behovet av att skapa särskilda former för samordning och erfarenhetsutbyte mellan olika enheter. Med hänsyn till Konsumentverkets stora arbetsfält bör också en översyn av resursbehovet för de administrativa uppgifterna ske, i syfte att föra över resurser till den operativa verksamheten i så stor utsträckning som möjligt.

Till detta hör också frågor om kompetensen. En generell kompetens inom de olika verksamhetsområdena måste finnas. Det är dock knappast möjligt att inom den fasta personalstyrkan besitta djupare

kunskaper inom alla de uppgifter som verket ställs inför, särskilt mot bakgrund av de snabba förändringar som sker på marknaden. Det är viktigt att Konsumentverket kan dra nytta av den spetskompetens som finns på andra håll i samhället och som kan vara svår att behålla och utveckla på alla områden inom myndigheten. Konsumentverket behöver därför avsätta tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna tillföra sådan kompetens i form av tidsbegränsade projektanställningar eller liknande i samband med olika insatser.

### 15.3.7 Konsumentverkets informationsarbete

**Kommitténs bedömning och förslag:** Konsumenterna behöver ha tillgång till objektiv och saklig konsumentinformation för att kunna göra rationella val på marknaden. Rådgivning och annan information till enskilda konsumenter är därför en viktig del av de offentliga konsumentorganens verksamhet.

Internet innebär nya möjligheter att hålla aktuell information tillgänglig för många konsumenter. Det är också nödvändigt att information sprids på annat sätt, framför allt via de kommunala konsumentvägledarna.

Konsumentverket bör publicera huvuddelen av innehållet i Råd & Rön på Internet. Parallellt med detta bör en satsning på papperstidningen ske.

Konsumentverket bör ta fram faktablad avseende grundläggande konsumenträttsliga frågor på olika språk.

Konsumentinformation i olika former och från olika håll är ett viktigt medel för att uppnå de konsumentpolitiska målen. Företagen har ett huvudansvar för att konsumenterna får tydlig och tillräcklig information om varor och tjänster på marknaden. Konsumenterna behöver dock ha tillgång även till objektiv och saklig konsumentinformation för att kunna göra rationella val på marknaden. Rådgivning och annan information till enskilda konsumenter är därför en viktig del av de offentliga konsumentorganens verksamhet. Information är också en viktig uppgift för organisationer som tillvaratar konsumenternas intressen.

En avgörande fråga är hur myndigheter och organisationer på bästa sätt håller informationen tillgänglig för den enskilde konsumenten. Den nya tekniken, IT, medger stora möjligheter för enskilda konsumenter att direkt söka information hos centrala myndigheter och organisationer. Konsumentverkets nya webbplats är ett bra exempel på vad den nya tekniken kan medföra i fråga om förbättrad tillgång till information

för konsumenterna. Med hjälp av IT öppnas vidare möjligheter för exempelvis synskadade att ta del av informationen på lika villkor. En väl utvecklad webbplats kan också avlasta den kommunala konsumentverksamheten när det t.ex. gäller förköpsinformation. Konsumenterna kan därvid hitta informationen, t.ex. marknadsundersökningar, snabbare på egen hand.

Vi anser att det är viktigt att Konsumentverkets nya webbplats marknadsförs på ett effektivt sätt. Adressen <www.konsumentverket.se> bör därvid vara en naturlig utgångspunkt när konsumenterna söker objektiv och saklig information via Internet.

Som ett komplement till denna satsning menar vi att det vore av stort värde om tidningen Råd & Rön i sin helhet, eller åtminstone i väsentliga delar, publiceras på Internet. Informationen i tidningen kan därigenom göras tillgänglig för en mycket större målgrupp än vad som är fallet i dag.

Ett problem som förtjänar påpekas är att Konsumentverket genom satsningar på IT på bekostnad av mer traditionellt informationsmaterial riskerar att förlora intäkter. Verkets intäkter från försäljning av förlagsprodukter minskar redan i dag. Trenden är således vikande och intäkterna kan förväntas minska ytterligare med en ökad satsning på IT. Samtidigt kräver utvecklingen av webbplatser och databaser nya resurser utan motsvarande möjlighet till direkta intäkter. När det gäller Råd & Rön föreslår vi därför att en satsning på en utveckling av papperstidningen bör göras parallellt med att en större del av innehållet tillhandahålls gratis på Internet. För att finansiera en sådan satsning, som vi menar är nödvändig för att möta en eventuell minskning av prenumerationsupplagan, föreslår vi att bedömningar av tidningens prenumerationspris, antalet utgivningar m.m. bör ske på mer affärs-mässiga grunder.

Information på Internet förutsätter dock att konsumenten själv aktivt söker information. Det är därför viktigt att konsumenterna har en grundläggande kunskap i konsumentfrågor. Med kunskap kan konsumenten själv identifiera sitt behov av information och veta var han eller hon skall söka den. En framgångsrik satsning på konsumentinformation hänger därför nära samman med frågan om konsumentutbildning. Utbildning i skolan kombinerat med satsningar på information via Internet framstår som ett bra sätt att t.ex. nå ungdomar med konsumentinformation.

En framgångsrik satsning med konsumentinformation på Internet förutsätter därtill att konsumenterna har tillgång till datorer. Det är därför enligt kommitténs mening av stort värde att datorer finns tillgängliga i samhället, t.ex. på bibliotek, medborgarkontor, skolor etc.

För de konsumenter som inte kan eller vill använda IT, liksom på områden där konsumenten är i behov av mer specifik information om en särskild fråga, måste enligt vår mening konsumentinformation bygga på en närhetsprincip. Informationen måste föras ut och finnas tillgänglig där konsumenterna finns. En naturlig utgångspunkt i sammanhanget är de kommunala konsumentvägledarna. Dessa har direkt personlig kontakt med konsumenterna och har möjlighet att möta konsumenter i skolor, föreningar, bostadsområden etc. De känner väl de lokala förhållandena och kan därvid anpassa sina råd efter konsumenternas särskilda behov. Information via de lokala konsumentvägledarna framstår därmed som en förutsättning för att nå exempelvis personer som inte behärskar svenska språket. Konsumentvägledarna använder sig vid behov i dag av kommunernas tolkservice i kontakten med dessa. Arbetet kunde dock, enligt vad vi har inhämtat, underlättas om det fanns faktablad tillgängliga på olika språk avseende grundläggande konsumenträttsliga frågor. Enligt vår mening bör Konsumentverket ta fram sådana faktablad.

## 15.4 Biträde åt enskilda

### 15.4.1 Vårt uppdrag

Genom lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister, som trädde i kraft den 1 december 1997, gavs Konsumentombudsmannen – KO – rätt att i en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, som gäller en finansiell tjänst, biträda konsumenten som *ombud* vid allmän domstol och kronofogdemyndighet, om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det. Att biträdet lämnas genom att KO agerar ombud innebär att denne måste ha fullmakt från den enskilde för att kunna föra dennes talan. Närmare regler om rättegångsombud och fullmakter finns i 12 kap. rättegångsbalken. Enligt lagen skall försöksverksamheten pågå till utgången av november månad 2002. Lagen skall dock tillämpas även därefter på ärenden i vilka KO beslutat om sitt biträde före utgången av november 2002.

Enligt våra huvuddirektiv skall vi analysera om KO:s möjligheter att biträda enskilda i allmän domstol beträffande finansiella tjänster bör permanentas. Vi skall även analysera om KO:s roll kan vidareutvecklas genom möjligheten att ge biträde åt enskilda även på andra områden än finansiella tjänster.



## 15.4.2 Bakgrund

### Nuvarande försöksverksamhet

Genom beslut den 12 oktober 1995 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge KO möjlighet att företräda en enskild konsument i ärenden eller mål av principiellt eller allmänt intresse, främst på området för finansiella tjänster. Utredningen, som antog namnet Utredningen om KO:s biträde åt enskilda konsumenter, överlämnade i september 1996 betänkandet KO:s biträde åt enskilda (SOU 1996:140).

Utredningen föreslog att en försöksverksamhet skulle inledas i vilken KO i en tvist rörande en finansiell tjänst mellan en konsument och en näringsidkare skall ha möjlighet att biträda konsumenten. Enligt utredningen syftade förslaget till, förutom att ge den enskilde konsumenten ett stöd, att stärka rättsbildningen inom konsumentområdet. Konsumenten skall därför enligt utredningen kunna erhålla hjälp av KO i de fall denne anser att utgången i tvisten är av betydelse för rättstillämpningen. Biträdesmöjligheten begränsas enligt förslaget emellertid inte till rena prejudikatsfrågor utan KO föreslås medverka även när en fråga av annan anledning är av vikt för konsumentintresset, t.ex. när ett större antal konsumenter berörs. Detta uttryckte utredningen på så sätt att KO skall kunna biträda en enskild konsument också då det finns särskilda skäl för det.

Som allmänna utgångspunkter för utredningens arbete anförs följande (s. 75):

”Arbete med konsumentfrågor bedrivs på många områden och kan ske såväl genom förebyggande åtgärder som genom tvistlösning. Arbete kan även ske genom information och rådgivning. Det förebyggande arbetet går i huvudsak ut på att stärka konsumentkollektivet i stort. En viktig roll i det förebyggande arbetet spelar Konsumentverket/KO. KO kan bl.a. gripa in och föra talan vid Marknadsdomstolen om att oskäligen avtalsvillkor skall förbjudas. KO kan också ingripa mot otillbörliga marknadsföringsmetoder. Även de myndigheter som har tillsynsfunktioner, som t.ex. Konsumentverket och Finansinspektionen, har stor betydelse i sammanhanget. Genom den förebyggande verksamheten kan man i stor omfattning förhindra att tvister uppkommer.

När tvister uppkommer finns för att lösa dessa, förutom de allmänna domstolarna, ett antal organ, såsom ARN och särskilda villkorsnämnder. Härtill kommer även organ som ger råd och information till konsumenterna, t.ex. rådgivningsbyråer och de kommunala konsumentvägledarna. De sistnämnda är även viktiga i arbetet med att lösa uppkomna problem mellan konsumenter och näringsidkare.

En utgångspunkt för utredningens arbete är att den rättsbildning som sker inte är tillräcklig för att tillgodose konsumenternas rätt. Genom den tvistlösning som sker vid ARN kan en tvist lösas på ett enkelt, billigt och snabbt sätt. Vidare är den rättsbildning som sker där av stort värde. För

tvistlösningen vid ARN gäller dock den betydelsefulla begränsningen att nämnden inte kan avgöra tvister efter upptagande av muntlig bevisning. En skriftlig handläggning kan inte alltid ge en tillfredsställande utredning. Vidare har ARN beslutat att inte pröva vissa typer av tvister. Det finns således fall där den enskilde konsumenten är hänvisad till att föra en process vid allmän domstol. En sådan process är kostsam, och den enskilde kan därför tvingas att avstå från att ta till vara sin rätt. Härigenom begränsas rättsbildningen på området.”

Enligt utredningen medför en rätt för KO att företräda en enskild konsument vid allmän domstol inte endast att den enskilde får ökade möjligheter att ta till vara sin rätt, utan kan enligt utredningen också komma konsumentkollektivet i stort till godo, t.ex. genom att näringsidkaren efter avgörande av ett pilotfall till konsumentens förmån vidtar rättelse också gentemot andra konsumenter. Även om dessa inte får omedelbar rättelse utan själva blir tvungna att tillgripa en process kan den tidigare domen ha en betydande bevisverkan. Enligt utredningen främjas prejudikatsbildningen allmänt. Utredningen anför vidare (s. 77):

”De regler som föreslås skall uppnå den åsyftade effekten att öka rättsbildningen inom konsumentområdet. Tidigare utredningar har föreslagit lösningar som har syftat till att få fram vägledande avgöranden inom såväl konsumentområdet som det civilrättsliga området i övrigt. En del av dessa förslag har lett till lagstiftning. Trots detta har antalet prejudikat inte ökat. Andra tvistlösningsvägar än processen i domstol och ARN väljs fortfarande i betydande utsträckning.

För att prejudikatsbildningen vid domstolarna skall öka måste det för parterna vara mer fördelaktigt att välja domstolen än att söka lösa tvisten på annat sätt. För konsumenten kan det naturligtvis vara en fördel att KO deltar i processen på hans sida. För näringsidkaren kan det vara tvärtom. Bara det förhållandet att KO befinner sig på motpartens sida och det massmediala intresse detta kan medföra, kan ha en stor avhållande effekt på hans vilja att föra en process.”

Betänkandet remissbehandlades varpå regeringen i prop. 1996/97:104 föreslog en lag om försöksverksamhet avseende medverkan av KO i tvister som rör finansiella tjänster. Regeringens förslag överensstämde i huvudsak med utredningens. I propositionen anförde regeringen att de ökade kostnader för KO:s verksamhet som förslaget skulle leda till kunde finansieras av de medel som anslagits till Konsumentverket på området för finansiella tjänster (prop. 1995/96:82, bet. 1995/96:LU10, rskr. 1995/96:81). Lagen om försöksverksamhet avseende medverkan av KO i vissa tvister trädde i kraft den 1 december 1997.

## 15.5 Överväganden angående biträde åt enskilda

**Kommitténs bedömning:** Försöksverksamheten beträffande KO:s möjlighet att biträda enskilda i tvister som rör en finansiell tjänst har pågått endast i drygt två år. Det är enligt vår mening för tidigt att utvärdera om försöksverksamheten bör förlängas eller permanentas. Den utsatta försöksperioden – till utgången av november 2002 – bör slutföras innan en utvärdering av verksamheten görs.

Så länge den pågående försöksverksamheten beträffande KO:s biträde åt enskilda vid tvister som rör finansiella tjänster inte utvärderats, bör frågan om en utökad försöksverksamhet som tar sikte på konsumenttvister på andra områden anstå.

Att det nuvarande systemet inte i tillräcklig utsträckning främjar rättsbildningen på konsumentområdet är ett problem. Det finns sannolikt ett betydande antal rättsligt grundade anspråk som inte görs gällande vare sig vid domstol eller på annat sätt. Inte minst är så fallet med tvister av liten ekonomisk betydelse. Det är en allvarlig brist i rättssystemet att vägledande domstolsavgöranden inte kommer fram i tillräcklig utsträckning på ett för medborgarna så centralt och viktigt område som konsumenträtten. En bidragande orsak till problemet är att de enskilda konsumenterna av kostnads skull i vissa fall avstår från att föra sin sak till prövning av allmän domstol. Kostnadsfrågan kan också vara en orsak till att inte anlita sakkunnigt biträde i en process. Det är huvudsakligen dessa skäl som ligger bakom försöksverksamheten med medverkan av KO i vissa konsumenttvister (prop. 1996/97:104).

Det finns inga regler om hur frågan om biträde skall initieras hos KO. Flertalet ärenden får KO kännedom om genom att enskilda konsumenter ansöker om KO:s biträde. Enligt uppgift från KO har sedan försöksverksamheten påbörjades – den 1 december 1997 – 48 ansökningar kommit in. Utöver dessa har KO fått underlag i 15 fall från advokater, dvs. totalt 63. Av dessa har KO i 37 fall prövat om förutsättningar för biträde föreligger, och i sex fall har fullmakt tagits in. Av dessa sex har en tvist lett till förlikning och i ett fall har talan väckts med KO som biträde. Många av dem som söker KO:s biträde har först varit i kontakt med Konsumenternas Bankbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, konsumentvägledare eller ARN. KO har valt att inte aktivt söka fall via massmedia. Visserligen skulle man då sannolikt få ett större antal fall att pröva men enligt KO är risken att dessa fall skulle kräva onödigt stora utredningsinsatser utan att man fann fler principiellt intressanta fall.

Att KO inte biträtt enskilda konsumenter i fler tvister kan ha flera förklaringar. De fall som förs fram bör ha ett förhållandevis tydligt prejudikatsvärde och vara av betydelse för en större grupp konsumenter. Utifrån denna aspekt är det inte alltid prejudikatsfrågan är renodlad eller går att utröna av det underlag som finns på ett tidigt stadium. En annan förklaring kan vara att många tvister till stor del består av rena bevisfrågor.

Utifrån vad som nu sagts är det vår bedömning att det är för tidigt att utvärdera om försöksverksamheten bör förlängas eller om KO:s möjlighet att biträda bör permanentas. Den utsatta försöksperioden – till utgången av november 2002 – bör löpa ut innan en utvärdering av verksamheten görs. I samband med denna utvärdering bör även en analys av kriterierna för KO:s biträde göras, t.ex. av om möjligheten för KO att biträda bör utvidgas till att gälla även andra områden eller göras generell. Exempel på andra konsumentområden där det finns behov av ökad rättsbildning är enligt vår mening byggsektorn, produktansvarsområdet och kanske även paketresor samt telefon- och andra allmännyttiga tjänster. Inom dessa sektorer inkommer till KO en mängd ärenden såvitt gäller marknadsföring och avtalsvillkor.

Så länge den pågående försöksverksamheten beträffande KO:s biträde åt enskilda vid tvister som rör finansiella tjänster inte har utvärderats, bör således enligt vår bedömning frågan om en utökad försöksverksamhet som tar sikte på konsumenttvister på andra områden anstå.

Vid den kommande utvärderingen får man väga resultatet mot de resurser Konsumentverket erhåller på området. Även om möjligheten till biträde inte utnyttjats i så många fall, kan det enligt vår mening finnas anledning att med i princip bibehållna resurser, eller en mindre förstärkning, utvidga området för KO:s möjligheter att biträda.

## 15.6 Näringsförbud på det marknadsrättsliga området

### 15.6.1 Vårt uppdrag

Enligt våra direktiv skall vi analysera om marknadsrätten bör stärkas genom att Konsumentombudsmannen (KO) ges rätt att besluta om näringsförbud vid grova åsidosättanden på det marknadsrättsliga området.

Vi har uppfattat uppdraget som att det avser en analys av om det marknadsrättsliga sanktionssystemet är tillräckligt och om det bör kompletteras med en rätt för KO själv att besluta om näringsförbud eller om KO skall ges rätt att väcka talan härom vid domstol.

## 15.6.2 Bakgrund

### Allmänt om näringsförbud

Före den 1 juli 1980 gällde att den som bedrivit enskild näringsverksamhet och som försatts i konkurs, så länge konkursen inte var avslutad, inte fick bedriva näring, s.k. *konkurskarantän* (199a § i 1921 års konkurslag). Näringsverksamhet som bedrevs i juridisk person omfattades inte av regeln. Emellertid fanns i dåvarande lagstiftning om handelsbolag och enkla bolag samt aktiebolag, regler som delvis hindrade gäldenär från verksamhet i handelsbolag och aktiebolag (SOU 1984:59, s. 69f). Den 1 juli 1980 infördes i svensk rätt en möjlighet att ålägga en näringsidkare generellt förbud att idka näring – *näringsförbud*, dvs. även utan samband med konkurs. Reglerna togs in i konkurslagen (199b–j § i 1921 års konkurslag). En förutsättning för reglerna om näringsförbud var att missförhållanden förekommit i en rörelse som slutat med konkurs (se bl.a. Konkurs och rätten att idka näring /SOU 1979:13/). Redan i samband med detta lagstiftningsärende uttalades att det kunde finnas skäl att överväga om inte näringsförbud borde kunna tillgripas också i andra fall än då en person gått i konkurs (prop. 1979/80:83 bl.a. s. 23ff). En parlamentarisk kommitté – Näringsförbudskommittén – tillsattes år 1981. I juni 1984 avgav kommittén sitt betänkande Näringsförbud (SOU 1984:59) med förslag till lag om näringsförbud. Propositionen 1985/86:126 lämnades i februari 1986 och den 1 juli samma år trädde lagen (1986:436) om näringsförbud i kraft.

### Nuvarande reglering om näringsförbud

Ändamålet med lagen är främst att förhindra att personer som i näringsverksamhet orsakar stora skador skall kunna fortsätta med det. Det skall gå att ingripa med förbud i fall när det framstår som stötande att en person som begått allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet fortsätter att driva näring. Näringsförbud skall dock kunna komma i fråga bara vid kvalificerade fall av illojala förfaranden.

Enligt lagens huvudregel (1 §) skall näringsförbud, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den – dvs. fysisk person – som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till *brottslighet* som inte är ringa. Lagen innehåller utöver huvudregeln särskilda bestämmelser om näringsförbud i vissa specifika fall då brottslighet inte föreligger (1a–2 §§); dels vid underlåtelse att betala skatt, tull eller avgift enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för

skatter, tullar och avgifter, dels beträffande den som försatts i konkurs och som grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet.

Vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skall (enligt 3 §) särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Har näringsidkaren i näringsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall vid tillämpningen av huvudregeln i 1 §, näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år.

Den som fått näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet eller på annat sätt delta i näringsverksamhet.

Talan om näringsförbud i samband med brott förs i tingsrätt av allmän åklagare och i vissa fall och om åklagaren förklarat sig avstå från att ansöka om näringsförbud, av kronofogdemyndigheten. Är det uppenbart att grund för näringsförbud föreligger, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud). Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

### Marknadsföringslagens sanktionssystem

Marknadsföringslagen innehåller ett antal sanktioner för det fall näringsidkaren åsidosätter sina åligganden enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen. Marknadsföringslagen utgör navet i den marknadsrättsliga lagstiftningen. Övrig marknadsrättslig lagstiftning saknar som regel särskilda bestämmelser om sanktioner. I stället hänvisar lagarna till marknadsföringslagens bestämmelser om sanktioner. Undantag är radio- och TV-lagen (1996:844), tobakslagen (1993:581) och alkohol-lagen (1994:1738) som anger att marknadsstörningsavgift kan utgå för vissa överträdelser enligt respektive lag.

Sanktionssystemet i marknadsföringslagen är utformat så att det som regel krävs att KO väcker talan – vid Marknadsdomstolen eller, i vissa fall, Stockholms tingsrätt – om sanktion.

Rätten kan

- förbjuda viss marknadsföring (14 §) eller viss produkt (17 §),
- ålägga näringsidkare att lämna information (15 §),
- ålägga näringsidkaren en marknadsstörningsavgift (22 §), eller

- besluta om *utplånande m.m.* av vilseledande framställningar (31 §).

Sanktionen marknadsstörningsavgift infördes med nya marknadsföringslagen och ersatte straffansvaret i den tidigare marknadsföringslagen (1975:1418, se prop. 1994/95:123 s. 99ff). Förbud respektive åläggande enligt 14 §, 15 § eller 17 § skall kombineras med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Det finns ingen övre gräns för hur högt vitesbelopp som får sättas. Enligt lagen (1985:206) om vite skall sådant fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet (3 §). Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vite föreläggas som löpande vite (4 §). Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan i stället bestämmas att vitet skall betalas för varje gång föreskriften överträds.

Rätten får meddela förbud enligt 14 § eller 17 § eller åläggande enligt 15 § att gälla tills vidare – s.k. interimistiskt beslut – om

- käranden (i vårt fall KO) visar sannolika skäl för sin talan, och
- det skäligen kan befaras att svaranden (näringsidkaren) genom att vidta eller låta bli att vidta en viss handling minskar betydelsen av ett förbud eller ett åläggande.

Interimistiskt beslut får verkställas genast.

Marknadsstörningsavgift (enligt 22 §) får åläggas en näringsidkare om denne, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon bestämmelse i 5–13 §§ marknadsföringslagen, dvs. den s.k. förbudskatalogen, dock inte lagens generalklausul om tillbörlig marknadsföring (4 § 1 st) eller den allmänna informationsregeln (4 § 2 st). Marknadsstörningsavgift får beslutas även i vissa fall av åsidosättande av bestämmelser om marknadsföring i speciallagstiftning, t.ex. alkohollagen (1994:1738). Marknadsstörningsavgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kr. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. När avgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. För att säkerställa ett anspråk på marknadsstörningsavgift får rätten besluta om kvarstad. Med *kvarstad* avses en form av handräckning enligt vilken en gäldenär provisoriskt fråntas besittningen till eller förbjuds att förfoga över egendom som tillhör honom eller henne. Man brukar tala om att

egendom beläggs med kvarstad. Regler om kvarstad finns i 15 kap. rättegångsbalken.

Marknadsstörningsavgift får inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett åläggande som har meddelats vid vite enligt marknadsföringslagen.

Vid överträdelse av ett vitesförbud enligt 14 § eller av en föreskrift i 5–13 §§ får rätten efter vad som är skäligt besluta att vilseledande framställning som finns på vara, förpackning, trycksak, affärshandling eller liknande skall utplånas eller ändras så att den inte längre är vilseledande. Om detta syfte inte kan uppnås på något annat sätt, får rätten besluta att egendomen skall förstöras.

I fall som inte är av större vikt har KO själv en sanktion att tillgå; förbuds- eller informationsföreläggande vilket skall kombineras med vite (21 §). För att ett sådant föreläggande skall bli gällande som en lagakraftvunnen dom krävs dock att näringsidkaren godkänner föreläggandet omedelbart eller inom viss tid.

### **Tidigare förslag om näringsförbud på det konsumenträttsliga området**

I betänkandet *Ett effektivare näringsförbud* (SOU 1997:123) föreslog Näringsförbudslagsutredningen att näringsförbud skall kunna meddelas även vid andra grova åsidosättanden än sådana som för närvarande regleras i lagen om näringsförbud, t.ex. vid grova åsidosättanden av marknadsrättsliga regler. Enligt författningsförslaget i betänkandet skulle näringsförbud kunna meddelas den som i andra fall än de som anges i 2–4 §§ *grovt åsidosatt sina skyldigheter i egenskap av näringsidkare*.

Som huvudsakliga skäl för sitt förslag anförde utredningen:

”Grova åsidosättanden i näringsverksamhet av lagstadgade skyldigheter kan – trots att de inte är kriminaliserade – ha stora skadeverkningar såväl för det allmänna som den enskilde. Verksamhet av detta slag bryter ner allmänhetens förtroende för näringsverksamhet och förvränger konkurrensituationen för de seriösa näringsidkarna. Näringsförbudets syfte är – förutom allmänpreventionen – att hindra en näringsidkare från fortsatt skadlig eller otillbörlig näringsverksamhet. Det är väl förenligt med näringsförbudets syfte att beakta alla typer av åsidosättanden när man bedömer om någon på annat sätt har grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Avgörande för bedömningen av om åsidosättandet är grovt är främst om näringsidkarens förfarande skett systematiskt, om tvingande lagregler åsidosatts eller om förfarandet inneburit ett missbruk av näringsfriheten.”

Som exempel anför utredningen (s. 167f) den situationen att en näringsidkare säljer odugliga produkter till olika konsumenter. Han bryr sig inte om konsumentens reklamationer och vilseleder dem om



deras rättigheter. Trots att han i flera fall förlorar i Allmänna reklamationenämnden och trots vitesförelägganden från Marknadsdomstolen fortsätter han med sin verksamhet. Förr eller senare brukar visserligen marknaden själv sätta stopp för näringsidkarens agerande. Man kan dock tänka sig fall där näringsidkaren byter verksamhetsort eller byter firma. Han lyckas fortsätta att bedriva sin verksamhet under lång tid (Näringsförbudslagsutredningen har hämtat exemplet från betänkandet Näringsförbud /SOU 1984:59/ s. 400). Näringsförbudslagsutredningen menar att ett näringsförbud ligger nära till hands i dylika situationer. Utredningen anför vidare att en överträdelse av ett vitessanktionerat förbud eller åläggande enligt marknadsföringslagen bör – om det skett systematiskt – kunna ligga till grund för en talan om näringsförbud. På samma sätt bör enligt utredningen sådana oegentligheter som föranlett en marknadsstörningsavgift i vissa fall kunna grunda ett näringsförbud.

Vid remissbehandlingen av betänkandet ställde sig några remissinstanser positiva till förslaget, däribland Konsumentverket (remissyttrande 1997-12-15, dnr. 97/K3497). Verket anförde att det vid flera tillfällen tidigare efterlyst möjligheter att meddela näringsförbud på grund av systematiska eller grava överträdelser av den konsumentskyddande lagstiftningen (se remissyttrandena från Konsumentverket med dnr. 79/K953 (SOU 1979:13), 84/K2110 (SOU 1984:59) och 95/K935 (SOU 1995:1). En majoritet av remissinstanserna ansåg dock att den föreslagna regeln var alltför allmänt hållen och för vagt formulerad och därför inte uppfyllde grundläggande krav på förutsebarhet och tydlighet. Vissa av remissinstanserna ifrågasatte dessutom behovet av en sådan regel (prop. 1998/99:44 s. 15).

Regeringen anförde i prop. 1998/99:44 (s. 15 f) att den visserligen delar utredningens uppfattning att näringsförbud i princip bör kunna meddelas även vid andra grova överträdelser än de som nu omfattas av lagen om näringsförbud. Det gäller t.ex. överträdelser av den konsument- och marknadsrättsliga lagstiftningen. Regeringen anförde vidare att den har förståelse för remissinstansernas kritik mot den föreslagna bestämmelsens utformning och bedömde det inte möjligt att då genomföra förslaget om näringsförbud vid andra grova åsidosättanden. Regeringen anförde att den dock har för avsikt att återkomma i frågan i ett senare sammanhang.

## 15.7 Överväganden angående näringsförbud

**Kommitténs bedömning:** Nuvarande regler om näringsförbud i samband med brott täcker som regel grova åsidosättanden på det marknadsrättsliga området.

Grova åsidosättanden i näringsverksamhet på det marknadsrättsliga området kan medföra ekonomisk och annan skada för enskilda. Den enskilda kan t.ex. vilseledas att köpa en otjänlig eller t.o.m. hälsovådlig produkt. Verksamhet av detta slag kan även bryta ner allmänhetens förtroende för näringsverksamheten och förvränga konkurrenssituationen för de seriösa näringsidkarna på området. Näringsförbudets syfte är – förutom allmänpreventionen – att hindra en näringsidkare från fortsatt skadlig eller otillbörlig näringsverksamhet. Vi anser därför att det måste vara möjligt att förhindra att personer, som vid marknadsföring och annan näringsverksamhet på det marknadsrättsliga området orsakar stora skador, skall kunna fortsätta med det. Det måste gå att ingripa med förbud i fall som rör allvarliga oegentligheter, t.ex. mot en person som systematiskt ignorerar vitessanktionerade förbud eller ålägganden eller marknadsstörningsavgift.

Näringsförbudslagsutredningen lämnar ett exempel på ett grovt åsidosättande som rör näringsidkare som säljer odugliga produkter (se avsnitt 15.6.2). Den som säljer odugliga produkter gör sig normalt skyldig till bedrägeri eller försök därtill. Näringsförbud kan enligt vår mening behöva tillgripas även i andra situationer än dem som utredningen beskrivit. Ett sådant fall är då ett företag upprepade gånger bedriver grovt vilseledande marknadsföringskampanjer riktade mot stora grupper av konsumenter och vägrar att följa beslut av domstol om att upphöra med förfarandet. Det kan även vara fråga om utdömande av vite från Stockholms tingsrätt eller annan allmän domstol som inte överklagats. Situationen kan också vara den att näringsidkaren gång på gång kringgår förbud eller ålägganden av Marknadsdomstolen eller KO, något som kan ske på grund av att förbuden och åläggandena är utformade så att de tar sikte på i första hand en viss närmare angiven marknadsföringsåtgärd.

Enligt KO förekommer notoriskt oseriös verksamhet ofta inom branscher med tillfällig försäljning av konkurspartier och andra tillfälliga lager samt bantningsmedel, hälsoprodukter och mirakelmedel. Ett exempel i praktiken är en näringsidkare vars verksamhet KO under flera år försökt stoppa, där vitesföreläggande på vitesföreläggande utfärdats men där näringsidkaren kringgått föreläggandena genom att flytta verksamheten till nya bolag. Den aktuella näringsidkaren hade

även ålagts marknadsstörningsavgift. Avgiften medgavs men efter en kort tid försattes näringsidkaren på egen begäran i konkurs. Verksamheten fortsatte med nya marknadsföringskampanjer i annat bolag varpå KO polisanmälde näringsidkaren. Näringsidkaren dömdes sedermera till två års fängelse för bl.a. grovt bedrägeri dock utan att åklagaren väckte frågan om näringsförbud.

Av de exempel som lämnas framgår med stor tydlighet att marknadsföringslagens sanktionssystem inte är tillräckligt för att komma till rätta med grova åsidosättanden av den marknadsrättsliga lagstiftningen av det slag som beskrivits. En annan omständighet som gör att marknadsstörningsavgift sällan kan användas är att oseriösa näringsidkare sällan har annat än minimal beskattningsbar inkomst och det saknas uppgifter om omsättning eller underlag för att beräkna den. Det finns därför inget underlag för avgiften som är relaterad till viss procentsats av omsättningen (24 § marknadsföringslagen). Det är inte meningsfullt för KO att föra process för att näringsidkaren skall åläggas en marknadsstörningsavgift om 5 000 kr. Det torde dessutom ofta vara så att oseriösa näringsidkare saknar tillgångar eller går i konkurs.

Det är viktigt att systematiska överträdelser som kan ha stor ekonomisk betydelse för många beivras effektivt. Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte haft möjlighet att göra en djupare analys och undersökning av de grova åsidosättanden som förekommit på det marknadsrättsliga området. En utvidgning av lagstiftningen om näringsförbud är som vi ser det en fråga som kräver noggranna analyser och överväganden. Eftersom ett näringsförbud kan vara liktydigt med ett yrkesförbud måste det betraktas som ett straff och det måste därför ställas stränga krav på proportionaliteten mellan det grova åsidosättandet och straffet. Av vad vi erfarit från KO och som kunnat utläsas av tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten (framför allt SOU 1979:13, 1984:59, 1995:1 och 1997:123, prop. 1979/80:83 och 1985/86:125 samt LU 1979/80:31 och NU 1985/86:22) har vi kunnat dra slutsatsen att de grova åsidosättanden som förekommer normalt innefattar brott. Det brott som är aktuellt är ofta bedrägeri eller försök därtill. Möjlighet att meddela näringsförbud i sådana fall finns redan i dag enligt lagen om näringsförbud. En möjlig slutsats är att åklagarna i högre grad bör vara uppmärksamma på att näringsförbud kan vara påkallat. Vi har utifrån vad som nu sagts inte sett något behov av en utvidgning av reglerna om näringsförbud.

## 16 Ekonomiska konsekvenser

### 16.1 Nuvarande anslag

De statliga anslagen på det konsumentpolitiska området för år 2000 uppgår till omkring 123 miljoner kronor. Anslagen fördelar sig enligt följande.

Marknadsdomstolen	4,9 mkr
Konsumentverket	84,3 mkr
Allmänna reklamationsnämnden	16,1 mkr
Fastighetsmäklarnämnden	7,2 mkr
Stöd till konsumentorganisationer	6,1 mkr
Stöd till konsumentforskning	0,7 mkr
Bidrag till miljömärkning	3,6 mkr

(Källa: Budgetpropositionen för 2000, utgiftsområde 24, kapitel 10)

### 16.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Kommittén har i enlighet med sina direktiv lagt förslag som på väsentliga områden stärker konsumenternas ställning på marknaden. De förslag som vi redovisar i detta betänkande innebär därför med nödvändighet ökade utgifter för staten på ett antal viktiga konsumentområden. Ambitionen har dock varit att så långt möjligt även låta näringslivet ta ett större ekonomiskt ansvar för betydelsefulla konsumentfrågor inom några områden.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete göra några exakta beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna. I det följande redovisas dock uppskattningar av de ökade kostnaderna för staten på de områden där sådana konsekvenser direkt kan förutses som en följd av förslagen. Varje utgiftspost nedan förutsätts utgöra tillskott till redan befintliga anslag. Vi har inte haft möjlighet att i övrigt föreslå prioriteringar eller omfördelningar inom de olika utgiftsområdena på det konsumentpolitiska området.

Vad gäller den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt (kapitel 3) förutsätter våra förslag ökade resurser med omkring 4 miljoner kronor. De ökade anslagen bör enligt vår mening fördelas mellan Konsumentverket och de frivilliga organisationerna att användas i arbetet med frågor inom EU.

Därtill bör de frivilliga organisationerna få ökade möjligheter att erhålla medel för olika projektarbeten i enlighet med våra förslag (kapitel 5). En ökning av anslagen på området torde behövas med omkring 2 miljoner kronor årligen.

Vi har beträffande finansiella tjänster (kapitel 6) föreslagit att uppdrag lämnas till Konsumentverket. För att kunna fullgöra dessa uppdrag behöver verket ett resurstillskott om totalt cirka 1,5 miljoner kronor. Därutöver har vi föreslagit uppdrag för Finansinspektionen som kan medföra ökade kostnader, vilka inte finns med i dessa beräkningar.

Arbetet med att utveckla Konsumentverkets hushållsekonomiska analyser (kapitel 7) i enlighet med våra förslag torde förutsätta ett ökat anslag till verket med 0,7 miljoner kronor.

Våra förslag på området produktsäkerhet (kapitel 9) innebär att Konsumentverket skall förstärka marknadskontrollen. För detta ändamål krävs ett årligt tillskott med 3 miljoner kronor. Ett utbyggt skaderapporteringssystem beräknas kosta sammanlagt 5,25 miljoner kronor. Detta omfattar bl.a. insamling av data från sjukvården, som kan beräknas kosta 3 miljoner kr, och kostnader för Konsumentverket som beräknas till 1,5 miljoner kronor. Vi bedömer att det konsumentpolitiska utgiftsområdet bör svara för en tredjedel av kostnaden för datainsamling. Sammanlagt innebär detta ett resurstillskott med 2,5 miljoner kronor. För att säkerställa ett aktivt deltagande i standardiseringen behövs ett årligt resurstillskott om cirka 0,5 miljoner kronor. Totalt kräver således arbetet med produktsäkerhet en förstärkning med 6 miljoner kronor.

Vad gäller en ökad satsning på konsumentforskning (kapitel 10) menar vi att denna bör finansieras genom en omfördelning av forskningsanslagen, dvs. att forskningsanslag på andra forskningsområden förs över till konsumentforskningen. Vi har uppskattat medelsbehovet till 15 miljoner kronor per år.

Beträffande konsumentutbildning (kapitel 11) innebär våra förslag bl.a. att staten tar ett utökat ansvar för att stödja konsumentundervisningen i skolan. Ett sådant åtagande torde förutsätta ett resurstillskott för Konsumentverket om cirka 0,5 miljoner kronor.

Den utveckling av Konsumentverkets verksamhet som vi föreslår generellt (kapitel 15) torde kräva ett resurstillskott, utöver vad vi uppskattat för verkets del på övriga områden, om cirka 10 miljoner kronor. Bland annat föreslår vi att utrednings- och analysarbetet bör

utvecklas och förstärkas. Det är viktigt att Konsumentverket har tillräckliga ekonomiska resurser för att exempelvis kunna dra nytta av den spetskompetens som finns inom andra områden och som behövs för att utveckla det konsumentpolitiska området. Vi föreslår även en ökad IT-satsning vilket bl.a. också kan få till följd att Konsumentverkets intäkter från försäljning av mer traditionella informationsmaterial och publikationer minskar. För att finansiera en sådan IT-satsning är det nödvändigt att Konsumentverket tillförs ytterligare resurser.

Kostnaderna för förslagen på de ovan redovisade områdena torde sammanfattningsvis kunna uppskattas till 24,7 miljoner kronor, vilket till största delen utgör ökade anslag till Konsumentverket.

### 16.3 Särskilt om förslaget om kommunal konsumentverksamhet

Den totala kostnaden för förslaget om införande av en obligatorisk kommunal konsumentverksamhet (kapitel 4) kan uppskattas till omkring 200 miljoner kronor. Enligt vårt förslag skall kostnaden delas mellan staten och kommunerna.

Kommitténs förslag i denna del innebär också bl.a. att Konsumentverkets stöd till kommunerna behöver förstärkas. Detta förutsätter att Konsumentverket får ökade anslag på området med 4 miljoner kronor.

### 16.4 Ekonomiska konsekvenser för andra än stat och kommun

Ett par av våra förslag förutsätter finansiering av privata aktörer. Så är fallet beträffande förslagen angående bostadsköpsrådgivning (kapitel 13) och eventuella motsvarande lösningar på andra områden i enlighet med förslagen angående nya marknader (kapitel 14). Dessa kostnader är svåra att uppskatta, eftersom de är beroende av omfattningen av den rådgivning som de föreslagna organen skall tillhandahålla. Som en jämförelse kan dock nämnas att kostnaden för att driva Konsumenternas Försäkringsbyrå uppgår till omkring 6 miljoner kronor per år.

Vidare föreslås att förutsättningarna för att i Sverige införa ett Internetbaserat informationssystem för dagligvaruhandeln skall undersökas vidare (kapitel 12). Ett sådant system förutsätter att de producenter m.fl. som använder sig av systemet även finansierar

## 17 Författningskommentar

### 17.1 Förslaget till lag om konsumentverksamhet i kommunerna

#### 1 §

I paragrafen slås fast att kommunerna ansvarar för att det finns konsumentvägledning. I paragrafen anges inte hur kommunerna skall organisera verksamheten. De kommuner som redan idag tillhandahåller konsumentvägledning på frivillig väg synes ha löst frågan på olika sätt. Det bör även fortsättningsvis vara upp till respektive kommun att organisera verksamheten efter de olika förutsättningar som råder lokalt. Frågor kring organisation m.m. av konsumentvägledningen har behandlats i den allmänna motiveringen, kapitel 4.

Allmänna bestämmelser om kommunernas befogenheter och organisation följer av kommunallagen (1991:900). Här bör särskilt nämnas möjligheten att samverka med annan kommun genom att bilda kommunalförbund (3 kap 20-28 §§) och genom att bilda en gemensam nämnd (3 kap 3a-3c §§). Även möjligheten att, i vissa fall, lämna över värden av kommunala uppgifter till annan än kommunen bör nämnas (3 kap 16 §).

#### 2 §

I första stycket anges vad konsumentvägledningen minst skall omfatta. Omfattningen av konsumentvägledningen har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen, kapitel 4.

I andra stycket görs en hänvisning till kommunernas skyldigheter enligt skuldsaneringslagen (1994:334). Genom hänvisningen markeras att konsumentvägledningen inte skall utgöra ett led i den s.k. budget- och skuldrådgivningen, som kommunerna enligt 1 § skuldsaneringslagen redan idag är skyldiga att utföra.

## 3 §

I paragrafens första stycke anges att konsumentvägledningen skall vara kostnadsfri för konsumenterna. Härmed avses att besök hos eller annan kontakt med konsumentvägledare skall vara kostnadsfri.

Av andra stycket framgår att bestämmelsen dock inte hindrar kommunerna från att ta ut ersättning för administrativa kostnader såsom för fotokopiering, porto och liknande. Likaså skall ersättning kunna tas ut för material såsom böcker och broschyrer.

## 17.2 Förslaget till lag om ändring i prisinformationslagen (1991:601)

## 2 §

Bestämmelsen behandlas i kapitel 6. Lagens tillämpningsområde utvidgas något till att omfatta samtliga s.k. finansiella tjänster. Exempel på en sådan är konsumentkredit vilken, även om den normalt går under benämningen finansiell tjänst, formellt är att betrakta som en annan finansiell nytthet än vara eller tjänst. Utvidgningen sker genom ett tillägg om att lagen är tillämplig även på näringsidkare som i finansiell verksamhet tillhandahåller andra nyttheter till konsumenter. Med finansiell verksamhet avses i första hand verksamhet som bedrivs av finansiella institut, dvs. institut som står under tillsyn av Finansinspektionen. I begreppet finansiell verksamhet innefattas dock även verksamhet som bedrivs av näringsidkare vars huvudsakliga verksamhet inte är av finansiell natur men som t.ex. beviljar kredit som ett led i försäljningsverksamhet (jfr. 1 § första stycket konsumentkreditlagen /1992:830/).

## 12 §

Bestämmelsen behandlas i kapitel 6. Föreskriftsrätten justeras så att den möjliggör för regeringen att ge Konsumentverket eller annan myndighet rätt att meddela närmare föreskrifter om prisinformation. Justeringen knyter an till de allmänna bestämmelserna i prisinformationslagen om hur prisinformation skall lämnas (5 §) och om var skriftlig prisinformation skall anges (9 §). Föreskrifter kan behöva meddelas om t.ex. hur prisinformation skall lämnas vid marknadsföring på Internet.



## 17.3 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830)

### 5a–5b §§

Bestämmelserna behandlas i kapitel 6.

Ett uttryckligt krav på kreditprövning införs genom 5a §. I bestämmelsens andra stycke ges Finansinspektionen föreskriftsrätt när det gäller vilka närmare principer som bör gälla för kreditprövning, jfr. 19-44 §§ i Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 1997:33, ersätts den 1 april 2000 av FFFS 2000:2). Föreskrifter av aktuellt slag utgör normgivning enligt regeringsformen (RF). Kreditprövningsregeln är som den utformats närmast av offentligrättslig karaktär dvs. den kan åberopas endast av en representant för det allmänna (jfr. prop 1998/98:130 s. 183f). Riksdagen har på det offentligrättsliga området, i enlighet med 8 kap. 7 § RF, förhållandevis vida möjligheter att delegera normgivningsmakten och även att – enligt 8 kap. 11 § RF – medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser, s.k. subdelegation. Kreditgivning omnämns särskilt i 8 kap. 7 § punkt 3 som ett område där riksdagen kan delegera normgivningsmakten till regeringen.

I 5b § finns en sanktionsbestämmelse som knyter an till kravet på kreditprövning i 5a §. I 5b § föreskrivs att för det fall kreditgivning sker utan att vederbörlig kreditprövning skett skall Finansinspektionen meddela anmärkning.

### 6 §

Bestämmelsen behandlas i kapitel 6. Ett krav på att den totala kostnaden för krediten skall anges generellt införs i paragrafens första stycke. Med *kreditkostnad* avses enligt 2 § det sammanlagda beloppet av de räntor, tillägg och andra kostnader som konsumenten skall betala för krediten. Bestämmelserna i andra och tredje styckena är oförändrade. Bestämmelsen i fjärde stycket utgör ett tillägg med anledning av att regeln justeras till att innefatta även annan information än marknadsföring. Om en näringsidkare inte lämnar föreskriven information skall det anses utgöra otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen (1995:450), jfr 14 § prisinformationslagen (1991:601).

## 34 §

Bestämmelsen behandlas i kapitel 6. Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 15 § i förslag till lag om betaltjänster.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett nuvarande 34 § konsumentkreditlagen. Bestämmelsen avser således i vilka situationer som kunden skall kunna bli fullt ansvarig för obehöriga utnyttjanden av kontot. En nyhet är att bestämmelsen inte är begränsad till transaktioner med kontokort. En annan nyhet är att även kontohavarens hantering av andra legitimationsmedel än kort, t.ex. personlig kod, har självständig betydelse vid bedömningen av ansvaret.

*Första* punkten är inte avsedd att innebära någon saklig förändring mot vad som gäller för närvarande.

Även *andra* punkten har sin motsvarighet i den nuvarande 34 § konsumentkreditlagen. Den föreslagna lydelsen ger emellertid ett tydligare uttryck för vilka situationer som avses. Således förutsätts det, liksom hittills, att utlämnandet har skett frivilligt. Här framgår detta uttryckligen, vilket inte är fallet i dagens bestämmelse. Vidare anges att ansvar inte skall uppkomma när ett utlämnande har skett som ett normalt led i användningen av tjänsten. Om således användningen av betaltjänsten förutsätter att personalen hos ett säljföretag tar med sig ett kontokort utom synhåll för kontohavaren, får den betaltjänstansvarige bära ansvaret för vad som händer med kortet under tiden. Kontohavaren skall således normalt sett inte behöva göra någon särskild värdering av risken för att någon hos ett visst säljföretag missbrukar sin ställning. Det kan emellertid inte uteslutas att förhållandena i något fall skulle vara så exceptionella att kontohavaren skulle anses ha varit oaktsam, eller till och med grovt oaktsam. På grund av syftet med förevarande punkt faller det sig emellertid naturligt att det i sådana fall måste vara fråga om mycket speciella förhållanden. Dessutom kan naturligtvis ansvar inträda på grund av någon av de övriga punkterna, t.ex. om kontohavaren underlåtit att göra spärranmälan trots att det fanns skäl till det.

*Tredje* punkten motsvarar i stort sett vad som gäller i dag. Formuleringen av tidskravet för spärranmälan framgår närmare av 34g § och vad som sägs i anslutning till den.

*Fjärde* punkten avser kontohavarens ansvar vid grov oaktsamhet. Det skall emellertid krävas något allvarligare situationer än vad som gäller i dag för att det skall betraktas som grov oaktsamhet. Uppdelningen i oaktsamhet och grov oaktsamhet kommenteras närmare i avsnitt 5.3.2 i SOU 1995:69. Avsikten är således att den grova oaktsamheten skall vara reserverad för de allra allvarligaste fallen av

vårdslöst beteende och att övriga fall i stället skall falla under ansvarsbestämmelsen i 34a § första stycket.

### 34a §

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 16 § i förslag till lag om betaltjänster.

*Första stycket* – Genom bestämmelsen införs en mellannivå för kontohavarens ansvar i jämförelse med vad som hittills gällt för kortkorten. Avsikten är att skillnaden mellan likartade fall inte skall bli lika stor som enligt de nuvarande bestämmelserna för kortkorten. Den nya bestämmelsen innebär ett lindrigare ansvar vid de mindre grava fallen vilka enligt nuvarande praxis föranlett ansvar för kontohavaren. Detta sker genom att det införs en beloppsgräns på 5 000 kr för de fall där kortinnehavaren gjort sig skyldig till en oaktsamhet som inte är grov. Dessutom skall även de fall som hittills hamnat just under gränsen för ansvar bedömas enligt den nya bestämmelsen. Till viss del kommer bestämmelsen därmed att medföra en skärpning av kraven på kontohavarens beteende.

*Andra stycket* – I paragrafen har också tagits in den självriskregel som utförligare behandlas i den allmänna motiveringen i SOU 1995:69. Regeln blir tillämplig så snart det behövs en personlig kod för att utnyttja betaltjänsten och denna kod har använts och accepterats av systemets kontrollfunktioner. Det förutsätts således inte att ett kort har kommit till användning. Det spelar inte heller någon roll vilken form av kodverifiering (central, lokal eller mot information enbart på kortet) som använts.

Självriskbeloppet har satts till 1 500 kronor. Tanken med självrisk kan sägas vara att kontohavaren skall bära ett motsvarande ansvar som denne skulle ha fått bära om kontohavaren i stället hade haft med sig kontanter. Beloppet har satts med beaktande av detta samt även med tanke på att beloppets storlek skall motivera till en högre aktsamhet om koden. Nivån har bestämts främst utifrån vad som kan vara rimligt i konsumentförhållanden. Den betaltjänstansvarige kan givetvis, t.ex. av konkurrensskäl, erbjuda såväl näringsidkare som konsumenter avtal utan självrisk eller med en lägre självrisk.

Ett fast belopp kan förväntas efter hand bli mindre värt genom försämringen av penningvärdet. Det får ändå anses ligga ett värde, inte minst av tydlighetsskäl, i att det anges ett fast belopp i stället för ett basbeloppsrelaterat eller på annat sätt indexerat belopp.

I andra stycket har också gjorts ett undantag från självriskansvaret när det föreligger mycket speciella omständigheter. Som exempel kan

nämnas att kontohavaren blivit rånad och avtvingad sin kod och att förövaren hinner utnyttja koden innan kontohavaren har hunnit spärranmäla kontot. Det är dock väsentligt att undantag endast görs i mycket särpräglade fall och att det är omständigheterna kring åtkomsten av koden som blir avgörande. Någon hänsyn till kontohavarens ekonomiska förhållanden eller liknande bör alltså inte tas. Däremot bör det vara möjligt att ta hänsyn till kontohavarens person och dennes individuella förutsättningar, i den mån detta varit av betydelse för att den obehörige kom åt koden.

#### *34b §*

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 17 § i förslag till lag om betaltjänster.

En kontohavare kan enligt 34 och 34a §§ bli ansvarig för en transaktion som företagits på kontot av någon som saknade behörighet. Ansvaret kan uppkomma t.ex. om den obehörige personen kommit över ett kontokort genom att kontohavaren själv hanterat kortet oaktsamt eller grovt oaktsamt. Avsikten med förevarande bestämmelse är att kontohavaren skall bära ansvaret för transaktionen även när det är någon annan person med vederbörlig tillgång till kontot, t.ex. såsom innehavare av ett "extrakort", som gjort sig skyldig till enkel eller grov oaktsamhet. Detta skall gälla för samtliga fall där kontohavarens agerande har betydelse för ansvaret. Om således någon annan än kontohavaren blivit av med sitt kort, undgår inte kontohavaren ansvaret bara för att denne själv inte kände till att kortet kommit bort. Kontohavaren får alltså bära ansvaret även för att den andra kortinnehavaren inte gjort spärranmälan eller sett till att kontohavaren kunde göra det.

#### *34c §*

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 18 § i förslag till lag om betaltjänster.

*Första stycket* – För samtliga fall där kontohavaren kan bli ansvarig för ett obehörigt utnyttjande, stadgas här vissa begränsningar av ansvaret. Dessa begränsningar gäller dock inte då kontohavaren förfarit svikligt. Om t.ex. kontohavaren "passivt" utnyttjat brister i systemet, såsom fördröjningar i spärrrutiner, genom att låta någon annan som obehörigen kommit över ett kontokort få fortsätta att utnyttja kortet, kan detta komma att bedömas som ett svikligt förfarande mot den betaltjänstansvarige.

I *första* punkten begränsas ansvaret till vad som varit disponibelt för kontohavaren själv. Därmed avses till att börja med det kontoutrymme som funnits tillgängligt. Även andra begränsningar som gällde för kontohavarens möjligheter att använda kontot skall beaktas, t.ex. högsta uttagsbelopp per vecka. Om kontohavaren lämnats sådan information att denne haft skäl att utgå från att en angiven beloppsgräns verkligen inneburit en begränsning för kontohavaren, skall detta gälla. Om det av avtalet framgår att kontohavaren endast "får" utnyttja visst belopp men systemet tillåter övertrasseringar, kan kontohavaren som regel inte göras ansvarig för mer än vad som fanns kvar att utnyttja enligt avtalsvillkoren. Bedömningen måste göras utifrån den tidpunkt då kontohavaren förlorade kontrollen över kontot. Om kontohavaren således själv hade utnyttjat hälften av ett gränsbelopp när denne förlorade sitt kort kan kontohavaren som mest bli ansvarig för resten av beloppet. Om det däremot kan visas att kontohavaren varit fullt medveten om att ett sådant avtalsvillkor endast gett uttryck för att en övertrassering leder till särskild avgift eller dröjsmålsränta och således inte utgör någon begränsning av vad som över huvud taget är åtkomligt, bör ansvar utöver gränsbeloppet kunna bli aktuellt.

I *andra* punkten anges att kontohavaren som regel har möjlighet att sätta stopp för sitt ansvar, även efter en grov oaktsamhet, genom att göra en spärranmälan. Om en betaltjänstansvarig endast tillhandahåller möjlighet till spärranmälan under en begränsad tid, t.ex. ordinarie kontors- eller öppettider, kommer detta endast att medföra ett mindre ansvar för kontohavaren. Denne kan ju i sådana fall avvakta med sin spärranmälan tills anmälningar tas emot. För transaktioner som företags dessförinnan kommer den betaltjänstansvarige att få svara, eftersom kontohavaren gjort spärranmälan så snart denne kunnat.

I *tredje* punkten införs en särskild möjlighet för kontohavaren att alltid undgå ansvar för en transaktion om det förekommit en säkerhetsbrist i betalsystemet. Det kan vara fråga om en teknisk brist eller ett tillfälligt fel, en felaktig organisation, bristfälliga rutiner eller instruktioner för egna eller andras anställda eller en avvikelse från normala rutiner av egna eller andras anställda. Genom tredje stycket framgår att det också kan vara fråga om brister hos t.ex. ett säljföretag.

*Andra stycket* – Bevisbördan för att betalsystemet har en tillräcklig grad av säkerhet bör åvila den betaltjänstansvarige. Man bör dock undvika att ålägga denne ett orimligt starkt beviskrav. De krav man ställer på bevisningen från den betaltjänstansvarige bör i viss mån kunna variera beroende av vilken säkerhetsmässig standard systemet allmänt sett förefaller att hålla. Ett påstående av kontohavaren om att transaktionen varit möjlig på grund av en brist i systemet, bör i många fall kunna motbevisas med en mera allmän utredning om systemets uppbyggnad

tillsammans med den journalföring som finns beträffande det aktuella händelseförloppet. Vid kännedom om andra anmärkningar mot systemet, t.ex. från tidigare kända fall eller granskningar som företagits av en tillsynsmyndighet, bör det emellertid kunna krävas en mera ingående utredning av den betaltjänstansvarige för att denne skall undgå ansvar för de obehöriga uttagen. Likaså bör det kunna få viss betydelse huruvida systemet är konstruerat enligt vedertagna standarder på området. Naturligtvis står det också kontohavaren fritt att själv åberopa ytterligare utredning, även om detta i praktiken framstår som mindre troligt. Även sådan utredning kan föranleda att kraven på den betaltjänstansvariges bevisning höjs. På detta sätt får man en bevisbörda som höjs ”trappstegsvis”.

Givetvis kan en utredning aldrig utvisa att ett system är fullständigt säkert i objektiv mening. Sådana system torde knappast heller existera. Vad man bör kunna kräva är dock att systemets brister inte får vara större än att de kan betraktas som oväsentliga för risken av obehöriga transaktioner. Kravet är också att utförandet av den enskilda transaktionen skett i enlighet med såväl de fastlagda rutinerna som avtalet.

*Tredje stycket* – De säkerhetsrutiner som finns uppgjorda för hanteringen av ett betalsystem involverar med nödvändighet till vissa delar även andras medverkan än den betaltjänstansvariges egen personal. Således kommer inte sällan en stor del av de ”mänskliga faktorerna” att ligga hos säljföretaget. I valet mellan att låta kunden eller den betaltjänstansvarige bära ansvaret för bristande rutiner hos säljföretaget, förefaller det rimligast att låta detta falla på den betaltjänstansvarige. Denne står i ett mera varaktigt affärsmässigt förhållande till säljföretaget och kan genom avtalet med denne reglera sådana situationer på lämpligt sätt. Detta gäller även för andra aktörer som självständigt utför vissa uppgifter inom betalsystemet.

#### *34d §*

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 19 § i förslag till lag om betaltjänster.

I den mån kontohavaren inte skall svara för en obehörig transaktion får i stället den betaltjänstansvarige stå för kostnaden. Den betaltjänstansvarige svarar strikt för att kapitalbeloppet återställs efter en obehörig transaktion och att utebliven ränta tillgodoräknas kontohavaren, dvs. oavsett om denne hade kunnat förhindra transaktionen eller ej. Härvid görs inget undantag för transaktioner i utlandet eller transaktioner som möjliggjorts under omständigheter av force majeure-karaktär.

Om det framkommer att den betaltjänstansvarige genom oaktsamhet möjliggjort transaktionen, skall kontohavaren även vara berättigad till skadestånd. Detta kan bli aktuellt om kontot till följd av transaktionen inte har kunnat utnyttjas av kontohavaren i en viss situation. Ansvaret kan liknas vid det som gäller när en felaktig uppgift om spärr hindrat kontohavarens rättmätiga användning av konto. Med "annan skada" avses såväl direkt som indirekt skada.

Den betaltjänstansvarige svarar för oaktsamhet av såväl sin egen personal som personal hos annan som agerat för denne såsom mellanled. Hit hör således även personal på säljstället. Ansvaret omfattar även oaktsamhet som består i utformning av rutiner och andra säkerhetsarrangemang hos de andra leden.

### 34e §

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 20 § i förslag till lag om betaltjänster.

Enligt Finansinspektionens allmänna råd angående reklamationer i bankomatverksamhet (BFFS 1991:16) gäller att banken bör återföra kapitalbeloppet, om banken anser sig kunna acceptera att transaktionen utförts av någon obehörig. I sådana fall bör således inte banken utnyttja möjlighet till kvittning mot det skadestånd som kontohavaren kan bli skyldig att betala med tillämpning av reglerna i 34 §. Om banken i sådant fall anser att kontohavaren bör vara ansvarig för grov oaktsamhet med kontokortet bör detta prövas separat. Banken skall inte hålla det debiterade beloppet som säkerhet för sin eventuella fordran.

Denna princip lagfästs genom förevarande paragraf. Om tvisten rör betalningsskyldighet på grund av ett obehörigt utnyttjande, skall återföring av beloppet ske utan ytterligare dröjsmål. Det är därvid tillräckligt att tvisten gäller tillämpningen av någon av de angivna bestämmelserna. Om det senare visar sig att det inte var fråga om ett obehörigt utnyttjande utan en transaktion som företagits av kontohavaren själv, eller någon annan som var behörig att utnyttja kontot, har detta inte befriat den betaltjänstansvarige från skyldigheten att återföra beloppet. Denne kan således inte genom ett påstående om att kontohavaren själv företagit transaktionen sätta bestämmelsen ur spel. Det torde emellertid som regel vara relativt lätt för parterna att få utrett om transaktionen skett med anlitande av kod. När så är fallet behöver inte självriskbeloppet återföras. Den betaltjänstansvarige får alltså i dessa fall fördelen av att hålla inne beloppet, även om det senare skulle visa sig att kunden slipper betalningsskyldighet på grund av en säkerhetsbrist i systemet.

Det är härvid tillräckligt att man kan konstatera att transaktioner skett med kod och inte med annat legitimationsmedel.

### 34f §

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 12 § i förslag till lag om betaltjänster.

Skyldigheten för den betaltjänstansvarige att tillhandahålla en spär-rutin för kontohavaren innefattar även en skyldighet att lämna information om denna möjlighet på sådant sätt att kontohavaren i praktiken kan utnyttja den. I och för sig åvilar det enligt 34g § kunden att utnyttja de möjligheter till spärranmälan som finns. Om informationen har varit bristfällig i något avseende, t.ex. beträffande tillvägagångssättet eller under vilka tider rutinen är tillgänglig, bör detta vägas in när man bedömer kontohavarens ansvar för underlåtenhet att göra spärranmälan. Det har här inte föreslagits något krav på att rutinen måste stå öppen dygnet runt eller liknande.

### 34g §

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 13 § i förslag till lag om betaltjänster.

Kontohavaren har en skyldighet att låta spärra sitt konto så snart denne har skäligen anledning att misstänka att denne förlorat kontrollen över kontot. Om kontot är åtkomligt endast med hjälp av ett kontokort tillsammans med en personlig kod föreligger skyldighet att spärra kontot, även om enbart kortet eller enbart koden hamnat i orätta händer. Det senare är motiverat av risken för att kortet kan kopieras. Över huvud taget finns risk för att en obehörig person lyckas dupera systemet beträffande den felande delen. Anledningen till att ha både kort och kod är ju bl.a. att det ansetts mindre säkert att enbart utnyttja den ena delen. Om kontohavaren inte haft anledning befara att någon obehörig skulle komma att utnyttja situationen, kan kontohavaren inte heller anses ha haft skäl att bedöma det som om han förlorat kontrollen över legitimationsmedlet. Detta moment bör således spela in i bedömningen.



*34h §*

Författningskommentaren är hämtad från Betaltjänstutredningens slutbetänkande Betaltjänster (SOU 1995:69), se kommentaren till 14 § i förslag till lag om betaltjänster.

Bestämmelsen är avsedd att spela en viktig roll för att i så nära anslutning som möjligt till en spärrsituation klargöra mellan parterna vad som kommer att gälla och efter vilka utgångspunkter eventuella obehöriga transaktioner kommer att bedömas. Dessutom ger bestämmelsen en möjlighet för kontohavaren att snabbt få en indikation på om denne vidtagit tillräckliga åtgärder eller om kontohavaren bör kontakta den betaltjänstansvarige på nytt.

För en senare utredning är det väsentligt att bevisning säkras om att en spärranmälan har skett. Här uppställs ett allmänt krav på att den betaltjänstansvarige skall sörja för detta. Däremot anges inget specificerat krav på hur länge sådana uppgifter skall bevaras. De rutiner som den betaltjänstansvarige väljer i detta avseende bör i stället få återverka på bevisbördan angående spärranmälningar. Om en transaktion skulle komma upp till bedömning efter det att den betaltjänstansvarige enligt sina egna rutiner kan ha tagit bort informationen om en spärranmälan, torde man i allmänhet komma att få acceptera kontohavarens påstående om att denne har lämnat en spärranmälan.

*35 §*

Bestämmelsen i 35 § behandlas i kapitel 6. Bestämmelsen ändras endast så till vida att Finansinspektionen ges i uppdrag att utöva tillsynen över kreditprovning enligt lagen.

*36–37 §§*

Ändringarna i 36–37 §§ är huvudsakligen redaktionella till följd av ändringen i 35 §. Beslut av Finansinspektionen att meddela anmärkning får inte överklagas.

detsamma. Kostnaden för ett sådant system har dock inte varit möjlig att uppskatta.

## Reservation av Berit Adolfsson

### Allmänt

Enligt kommittédirektiven är uppgiften för kommittén att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig *trygga som konsument* och *ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation*. Jag anser att kommittén har valt fel väg för att nå detta mål. Genom hela utredningen kan man spåra en människosyn och en förmyndarattityd som inte är värdig ett modernt samhälle som övergivit planhushållningsmodellen.

Enda undantaget är i inledningen (Kap.1) under rubriken allmänna utgångspunkter, där man noterat att ”de flesta problem som uppkommer löser konsumenten på egen hand eller i samverkan med andra aktörer” och att ”det är konsumenterna själva som är bäst skickade att bedöma hur de skall utnyttja sina resurser”. Trots denna, som jag uppfattar kosmetiska inledning, genomsyras utredningen av en nedlåtande besserwiserattityd.

En modern konsumentpolitik måste räkna med människors egen kraft och inte skapa organisationer som övertar det egna ansvaret som var och en har. Kommittén har valt en gammaldags lösning i sann förmyndaranda. Genom att bygga ut offentlig sektor och stärka statsbidragsfinansierade partipolitiskt orienterade organisationer, vill kommittén överlåta enskilda människors ansvar för sitt liv, sina pengar och för köp och avtal av civilrättslig karaktär till staten eller dess organisationer. Resultatet blir att kommittén på så sätt skapar en regelrätt ”kamporganisation” mot företagande, produktion och försäljning av varor.

Redan den lagstiftning som i dag reglerar konsumentköp utgår ifrån schablonen ”en värlös konsument och en elak näringsidkare med heltäckande juridisk stab”. Sanningen ligger långt därifrån. De flesta svenska småföretag, utan egen juridisk kompetens, får lägga mycket tid på att följa och förstå alla regler och förordningar staten lägger på dem. Det bästa för både kund och säljare är goda kunskaper om produkt-säkerhet och köp- och avtalsrätt.

Min uppfattning är att konsumenten som individ kan bli stark, säker och trygg i sin köpsituation endast genom att öka sin egen kunskap. Statens ansvar är att skapa klara och tydliga regler som vanliga, läskunniga medborgare kan förstå utan juridisk expertis.

Konsumenter i en marknadsekonomi måste vara kunniga och kritiska. De är skyldiga att hålla sig informerade om marknadens utbud, och framför allt att hålla kontroll över sin egen ekonomi. Detta sker inte genom att stärka myndigheters och vägledares roll, utan genom att medvetandegöra konsumenterna och ge dem en bättre kunskap, både i skola och vardag, öka motivationen genom att lyfta av oket av ”skydd” och ”vägledning”, samt att öka förståelsen för konsumtionens effekter på både omvärld och privat ekonomi. En självständig, trygg och kunnig konsument är grunden för en väl fungerande marknad och en verklig demokrati.

## Konsumentvägledare (Kap.4)

Jag motsätter mig kommitténs förslag att Sveriges kommuner skall tvingas genom lagstiftning att inrätta konsumentvägledning. Det bör som nu bygga på frivillighet.

Ett av argumenten är att ”konsumenternas problem skall kunna lösas så nära källan som möjligt och för att samhället skall kunna ge råd och stöd till konsumenterna som individer”. Trots detta föreslås att verksamheten får anordnas gemensamt med andra kommuner. Det finns stor risk att ”närheten till källan”, då går förlorad, särskilt i glesbygd.

Skulle detta förslag bli verklighet måste staten ta på sig ett stort ansvar och som följd bidra med hela kostnaden för konsumentvägledningsverksamheten. Kommunerna har viktiga åtaganden inom skola och omsorg. Medborgarna borde kunna räkna med att deras kommunal-skatt i första hand löser de problem som kommunerna har i dessa hänseenden.

Att lösa konflikter inom civilrätten bör inte, annat än i särskilt ömmande fall, t.ex. vid språksvårigheter, vara ett samhällsansvar. För de allra flesta medborgare borde uppkomna problem och missförstånd kunna hanteras av representanter för ortens handel och konsumentföreträdare, t.ex. frivilliga organisationer.

## Frivilliga konsumentorganisationerna (Kap.5)

Kommittén anser att de båda paraplyorganisationerna Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan bör få väsentligt ökade resurser för att fullgöra sina ökande åtaganden.

Det är då mycket anmärkningsvärt, att den sistnämnda organisationen, som under en femårsperiod erhållit endast något mer än en tiondedel av det bidrag som tilldelats Sveriges Konsumentråd (med de fackliga organisationerna som medlemmar) skall tvingas vänta i två år på att få möjligheter att arbeta under likvärdiga ekonomiska villkor.

## Finansiella tjänster (Kap.6)

Flera förslag inom området finansiella tjänster är bra, till exempel att införa undervisning i privatekonomiska frågor i skolan. För att detta förslag ska bli genomförbart och rimligt krävs dock att regeringen tillser att tid och resurser ges till detta viktiga ämne och att det inte splittas genom att läggas ut på flera olika ämnen. Det är också viktigt att alla elever ges möjlighet att lära sig att handha sin egen privata ekonomi och att själv ta ställning till köpsituationer, sparande och att förstå ekonomiska samband.

Dessutom borde kommittén visa vägar för information till vuxna människor, t.ex. genom studieförbund eller utbildningsradio/TV. Ju mer kunskap och analysförmåga konsumenterna tillåts ha, desto mindre behöver konsumtionen bli styrd, kontrollerad och reglerad av staten.

Det är bra att kommittén lägger förslag rörande kreditgivning som går ut på att finansinstitut skall underrätta sig om kundens möjligheter att återbetala lån. Det kommer säkert att förhindra att många människor hamnar i skuldfällor.

I kommittédirektivet anges att EU-medlemskapet och övriga nya internationella förutsättningar fordrar en översyn av reglerna för finansiella tjänster. Kommittén föreslår ett flertal åtgärder för att konsumenternas tillkortakommanden inte skall äventyra deras ekonomi. Också på detta område förordar kommittén specialregler för svenska konsumenter.

Ett förslag från kommittén är ett starkare skydd för konsumenter i rådgivningssituationer rörande aktier och fonder måste innehålla regler för eget ansvar. En lättnad i konsumentens egen bevisbörda får inte gå så långt att omvänd bevisbörda i realiteten tillämpas för rådgivarna. Att spekulationer har riskmoment, måste stå klart för varje person som efterfrågar råd av olika experter.

De fria kapitalflödena inom EU och den alltmer globaliserade ekonomin har skapat nya förutsättningar för alla typer av finansiella tjänster. Där fordom nationalstaterna utgjorde naturliga gränser för olika flöden, ersätts detta av gränslösa marknader. Därav följer att nationella regleringar måste betraktas som ett i huvudsak passerat skede. Detta leder till att bestämmelser på detta område åtminstone måste vara en för EU gemensam reglering, men även det kan innebära en för snäv reglering.

Med tanke på kommitténs förslag, som kommer att leda till ytterligare komplikationer för svenska näringsidkare på ett synnerligen otillbörligt sätt, menar jag att förslaget omedelbart bör tillställas SimpLex-kommissionen. I en tid där gränser och näringshinder slopas passar kommitténs förslag inte in. De företag inom EU som vänder sig till svenska kunder bromsas också av minimireglerna. Det kan misstänkas att majoriteten driver en medveten politik för att förhindra att svenska produkter får konkurrens utifrån.

Till kommitténs felsyn hör uppfattningen att konsumenterna inte har tillgång till information. Problemet är snarare det omvända – det finns för mycket. En väl fungerande konkurrens är bästa sättet för marknaden att agera kundvänligt – deras överlevnad beror ju av deras kunders förmåga att förstå nyttan av deras varor och tjänster. En första utgångspunkt före varje form av reglering bör därför alltid vara att se om marknadens aktörer själva redan är i färd med att förbättra informationen. Innan man vidtar åtgärder, borde man kunna ställa frågan till branschorganisationerna.

## Konsumentforskning (Kap.10)

Kommittén föreslår att ett europeiskt institut/centrum för konsumentforskning bör upprättas och stödjas av EU. Detta är naturligtvis en sak för Europaparlamentet och beslut i detta ärende bör inte vara föremål för kommitténs arbete.

Kommittén har också långtgående förslag på ett *konsumentvetenskapligt institut* i Sverige. Med tanke på att forskningsmedel är en ”bristvara”, kan jag inte ställa mig bakom detta förslag. Jag anser att det finns vida viktigare och mer angelägna forskningsområden än svenskarnas köpvanor och privatekonomi.

Om det inom de traditionella juridiska institutionerna i Sverige anses angeläget att forska inom konsumenträtt, skall detta ske genom dessa och i konkurrens om de medel som forskningsvärlden har till sitt förfogande och inte med specialdestinerade skattemedel.

## Rådgivning inför bostadsköp (Kap.13)

Ingenting i förslaget visar att den rådgivning och vägledning som finns i dag t.ex. hos seriösa fastighetsmäklare och byggföretag har misslyckats i objektivitet och saklig konsumentrådgivning. Det finns enligt min mening ingen anledning att skapa den *Konsumenternas bostadsbyrå*, som majoriteten föreslår.

## Nya marknader (Kap.14)

Avregleringen av tidigare offentligt monopoliserade marknader och det ökade antalet privata alternativ har skett med konsumenternas bästa för ögonen. Det är ett effektivt sätt att öka konkurrensen och sänka kostnaderna. Därför är det förvånande att man nu skapar organisationer som skall ”skydda” konsumenterna.

Det är enligt min mening felaktigt att tillskapa en *konsumenternas byrå för nya marknader*, ytterligare ett branschfinansierat organ. Det finns redan nu, t ex på Internet, rådgivning och stöd för den konsument som vill välja det bästa och billigaste alternativet för ifrågavarande tjänster.

Det är välgörande att man nu tänker bredda konsumenttjänstlagens tillämpningsområde att gälla sådana områden som konsumenterna inte tidigare kunnat rättsligt kritisera. Det är en välkommen inbrytning som kan leda till att även sjukvården kommer att underställas lagstiftningen vad gäller producentansvar och skadestånd vid felbehandlingar och slarv.

Konsumentverket ges i uppdrag att tillsammans med Konkursverket genomföra systematiska studier av de av- och omreglerade marknaderna från ett konsumentperspektiv. Detta är ett mistroende mot de företag som erbjuder tidigare monopol tjänster. Behovet måste i så fall ha varit lika stort under den tid då offentliga sektorn tillhåll tjänsterna. Några sådana studier till kundernas fromma var då inte aktuella.

## Konsumentverkets roll (Kap.15)

Majoriteten vill att Konsumentverket skall uppfattas som en paraplyorganisation för organisationer som arbetar med konsumentfrågor och tilldela verket många nya uppgifter, flera av dem utan att man nu har den nödvändiga kompetensen.

Konsumentverkets nuvarande arbetssätt och funktion har kommittén inte ansett sig ta tid att närmare diskutera. Under arbetets gång har kritik riktats mot verket. Dessa synpunkter har endast med svårighet kunnat diskuteras, eftersom verkets generaldirektör har ingått i kommittén. Jag vill inte medverka till att Konsumentverket får nya uppgifter och i stort sett fördubblad medelstillelning innan en oberoende utvärdering har gjorts.

Kommittén föreslår att ett konsumentdepartement inrättas. Detta förslag vänder jag mig starkt emot. I inledningen av detta kommittéförslag säger man faktiskt att de allra flesta konsumenter klarar sina köp utan hjälp och att de flesta köp sker utan problem. Då är det helt ofattbart att man föreslår ett särskilt departement.

Jag vänder mig också emot att Konsumentverket i förslagen, såväl som tidigare, har ett informationsmonopol till alla som skall syssla med konsumentfrågor. Det finns inom de juridiska fakulteterna och institutionerna fullt kapabla lärare inom denna juridiska inriktning.



## Reservation av Thord Andersson och Camilla Dahlin-Andersson

Vi gör bedömningen att det svenska konsumentskyddet i stort är tillfredsställande. Det är dock förvånande att kommittén inte fått mer tid, knappt ett år, för att kunna göra en djupare översyn av det framtida offentliga konsumentskyddet. Flera av utredningens slutsatser och rekommendationer bygger mer på tyckande än vetande.

### Kommunala konsumentvägledare

Ett sådant exempel är förslaget om att genom lag ålägga kommunerna att inrätta konsumentvägledning (kap 4). Vi är överens med kommittén när det gäller vikten av att vägledningen bör finnas så nära konsumenten som möjligt och där kommunen rent geografiskt normalt utgör basen men vi skulle vilja sett att fler alternativa driftsformer utreddes.

Vi motsätter oss av principiella skäl att konsumentvägledning skall vara en obligatorisk uppgift för en kommun. Konsumentvägledning bör vara frivilligt för kommunerna. Vi har stor respekt för den kommunala självstyrelsen och anser att varje kommun ska tillgodose sina medborgares behov. Behoven, förutsättningarna samt lösningarna kan skilja sig i olika kommuner.

Om staten vill detaljstyra så vore det naturligt att staten tog över verksamheten fullt ut och eventuellt anlidade kommunen som entreprenör mot full kostnadsersättning. Vi är därför motståndare till att genomföra en reform som utökar en uppgift för kommunerna som inte kan anses som deras kärnområde och där förändringen inte fullt ut ger kommunerna kostnadstäckning. Genom frivillig konsumentvägledning kan andra finansieringsformer utvecklas bl.a. ett aktivt samarbete med det lokala näringslivet och fristående konsumentorganisationer. Det borde inte vara svårt för lokala handlare att se nyttan av en aktiv konsumentvägledning med en bra marknadsbevakning eller för bankerna med en god budgetrådgivning.

Konsumentvägledarna bör också spela en viktig roll i det lokala Agenda 21-arbetet. Det är uppgifter som bör kunna finansieras både genom projektpengar och över den kommunala budgeten.

I genomsnitt kostar den kommunala konsumentvägledningen i dag cirka 10 kronor per kommuninvånare och år.

Här borde finnas utrymme för affärsidéer inom branscher som i högsta grad är engagerade i konsumentfrågor och tvistelösningar. Vi välkomnar därför att det i förslaget klart framgår att kommunen kan välja att lägga ut verksamheten på entreprenad eller samarbeta flera kommuner om uppgiften. När konsumentvägledningen drivs i kommunal regi är Medborgarkontoret en bättre lokalisering än socialkontoret.

## Konsumentberedning

Ett annat exempel är livsmedelsfrågan, som är en av de största konsumentfrågorna. Här har kommittén inte fått rätt förutsättningar både vad gäller direktiven och expertkunskap i utredningsarbetet.

T.ex. har inte handläggare från Regeringskansliet på det här området varit med som sakkunniga i utredningen.

Kommitténs förslag att stärka de konsumentpolitiska målen (kapitel 2) att ”beaktas inom alla politikområden där konsumentintressen berörs” tror vi inte löses genom att ett konsumentdepartement inrättas, vilket det för övrigt är regeringsbildaren som avgör. Det finns redan kapacitet för analys av konsumentfrågorna inom Regeringskansliet.

## Resurser och finansiering

Ett tredje exempel där utredningen inte dykt djupare i uppgiften är att analysera om de nuvarande pengarna och övriga resurser inom den statliga konsumentpolitiken används effektivt. Det kan förklaras i att direktiven inte klart pekar ut en sådan uppgift, men vi menar att för att föreslå nya uppgifter bör också gamla ifrågasättas. Kommittén föreslår en fördubbling av anslaget till konsumentpolitiken (kapitel 16). Detta står i klar motsatsställning till de generella direktiven för utredningar. Utredningens majoritet har inte pekat ut vilka offentliga åtaganden som skall stå tillbaka för konsumentpolitiken. Vi finner det inte belagt att konsumentskyddet genom majoritetsförslaget skulle bli dubbelt så bra eller bättre. Det är mycket otillfredsställande att kommittén inte haft den tid till förfogande för att mer konkret kunna redogöra för de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna åtgärder på konsumentpolitikens område.

## Konsumentverkets roll

Ang (kap 15) Konsumentverkets roll menar vi att frågorna är så komplexa och borde ha föregåtts av en noggrannare problemanalys. Vi är därför inte beredda att i det här läget ställa oss bakom alla de förändringar som föreslås, utan vill göra en större översyn.

## Konsumentutbildning i skolan

För att uppnå målet att konsumenter skall känna sig trygga och ha ett starkt inflytande över sin vardag behövs bl.a. en satsning på utbildning. Att ge barn och ungdomar ökade kunskaper i grundläggande konsumentkunskap är därför en viktig uppgift. En stor del av konsumentrelaterad kunskap skall eleverna ges inom ämnet hemkunskap. Vi anser att det råder en obalans i de mål man vill uppnå med ämnet och det antal timmar som eleverna har till förfogande. Konsumentrelaterade problem och frågeställningar kan, utöver i ämnet hemkunskap, även belysas i de redan obligatoriska ämnena t.ex. matematik, samhällskunskap etc. Vi ställer oss inte bakom majoritetens förslag om att göra konsumentkunskap till ett obligatoriskt ämne i gymnasieskolan (kap 11) men vi hyser uppfattningen att frågeställningarna är så pass relevanta att de måste få ta en större del av de befintliga ämnena.

Och problematiken kring vad dagens och morgondagens barn och ungdomar bör lära sig i grundskolan/gymnasiet väcker frågan om tiden nu är mogen för att utreda om inte det totala antalet lärotimmar måste utökas.

## Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt

Vi delar inte majoritetens syn på att Sverige, för att uppnå en gemensam marknad som har konsumenternas förtroende, *endast* kan förorda minimiregleringar (kap 3). Den svenska och den gemensamma konsumentpolitiken inom EU måste i stort ses i ett sammanhang. Ett fortsatt samarbete mellan medlemsstaterna måste leda till att den gemensamma konsumentskyddsnivån höjs. Sverige bör verka för att konsumentintresset får större vikt i förhållande till producentintresset i EU-samarbetet. Vi menar att den mest framkomliga vägen för att uppnå detta är att inte helt avvisa möjligheten till harmonisering. Det måste finnas en

flexibilitet att i det enskilda fallet avgöra vilken form av reglering och positionering som bäst främjar konsumenternas intressen.

I enlighet med ovanstående reserverar vi oss i tillämpliga delar till förmån för de i reservationen framförda synpunkter och förslag.

## Reservation av Paulo Silva

### Genmanipulerade livsmedel

Frågan om produktion av genmanipulerade livsmedel är kanske en av de allra största framtidsfrågorna. Med en ny era av genmanipulerade livsmedel, inleds också en ny era i människans överhöghet, manipulering och kontroll av naturen. Utvecklingen går snabbt. I USA baserar sig redan 44 procent av produktionen av sojaböner och 36 procent av majsproduktionen från genmanipulerat utsäde. Om politiken inte snabbt, på grundval av de risker vi vet finns med genmanipulerade livsmedel, skapar en motmakt till skydd för konsumenternas hälsa och den biologiska mångfalden riskerar vi snabbt få samma situation i Sverige och EU. Med gentekniken kan människan klippa och klistra in nya egenskaper i olika arter i syfte att göra dem till ekonomiska vinstmaskiner i människans tjänst. Genmanipulerade livsmedel är inget som konsumenterna efterfrågat, utan något som multinationella företag infört trots en aktiv konsumentrörelses protester.

I Sverige har 64 fältförsök med utsättningar av genetiskt manipulerade organismer skett. Vi är också tvingade att godkänna de GMO-livsmedel som är godkända inom EU, vilket har lett till att det i dag finns GMO-sorter av soja, majs och raps i de svenska butikerna.

Det är därför, ur ett grönt perspektiv, bra att Konsumentpolitiska kommittén kommer fram till slutsatsen att det i Sverige bör införas en obligatorisk märkning av produkter som härstammar från genmanipulerade produkter samt att Sverige inom EU ska verka för att de nuvarande märkningsreglerna för majs och sojaböner ändras. Vidare gör utredningen en viktig markering om att märkning ska ske om produkterna innehåller genetiskt modifierade organismer oavsett om det är frågan om oavsiktlig kontaminering. Allt detta är bra men kan ur ett miljö- och konsumentpolitiskt perspektiv endast ses som en andrahandslösning. Om försiktighetsprincipen, skyddet av den biologiska mångfalden och konsumenternas hälsa hade tagits på allvar hade kommittén föreslagit att utsättning av genmodifierade organismer inte bör vara tillåtet i Sverige, och inte heller import av produkter som innehåller genmodifierade organismer.

Med ett förbud mot genetiskt manipulerade livsmedel hade Sverige flyttat fram sina konsumentpolitiska ambitioner. Då hade varje människas rättighet att slippa äta genmanipulerad mat – och på så sätt slippa utsättas för onödiga och okända risker – kunnat beaktas. Gentekniken är ny och oprövad. Det finns många risker med genetiskt manipulerade organismer som vi i dag kan förutse, förmodligen finns det många fler oförutsedda. Så länge dessa risker inte är helt klarlagda, motiverar försiktighetsprincipen ett förbud. Avslutningsvis ställer gentekniken oss inför nya moraliska frågeställningar som gäller vår rätt att skapa nya organismer på konstgjord väg. Är det t.ex. rätt att flytta gener från människa till gris för att grisen ska växa snabbare och producera mer och magrare kött?

Gentekniken är inte bara en fråga om vad konsumenterna vill stoppa i sig. På det stora taget handlar det också om vilket samhälle vi vill ha och vilken relation detsamma ska ha till miljön. Vill vi ha ett samhälle där livsmedelsproduktionen domineras av genetiskt manipulerad mat och livsmedelsjättar såsom Monsanto och Ciba-Geigy? Vill vi se en utveckling där människan och de multinationella företagen ger sig själv rätten att manipulera, dominera och exploatera andra arter för kortsiktiga ekonomiska intressen?

Det hade varit önskvärt om kommittén hade varit tydligare på den punkten.

Den genmanipulerade maten är inte i konsumenternas intresse. Ett krav på ett svenskt förbud av genmanipulerad mat hade definitivt motverkat en sådan utveckling samtidigt som det hade varit ett tydligt försvar av den biologiska mångfalden, konsumenternas hälsa och ett miljövänligt småskaligt jordbruk på djurens och naturens villkor.

## Miljögarantin i EU

Miljögarantin (artikel 95 i fördraget) i EU gör att miljön och konsumenternas hälsa systematiskt ställs på undantag när dessa mål hamnar i konflikt med målsättningen om frihandel på den inre marknaden. Tanken med den s.k. miljögarantin är att se till att frihandel som medel för ett ökat välstånd inte går ut över den grundläggande säkerheten för hälsa och miljö. Regeln har förändrats och kompletterats under flera regeringskonferenser. Tyvärr har förändringarna inte varit till det bättre, snarare har det blivit en allvarlig försämring som gör paragrafen i praktiken obrukbar. Problemet är framför allt punkt 5 i Artikel 95 där mycket komplicerande krav ställs för en skärpning av de enskilda ländernas regleringar. Bland annat ställs krav på att medlemsstaten ska kunna bevisa att det aktuella problemet är specifikt för medlemsstaten

samt att det ska ha uppkommit efter den tidpunkt då harmoniseringsåtgärden beslutats.

Miljögarantin är kanske det mest uppenbara exemplet på hur EU:s strukturer är kontraproduktiva i miljöarbetet. Flexibla regler som möjliggör en progressiv och offensiv politik är en viktig delkomponent för att utveckla miljöarbetet och bedriva en aktiv konsumentpolitik. Därför måste miljögarantin ändras. Försiktighetsprincipen tillsammans med konsument- och miljöintresset måste sättas i första rummet. Detta är en fråga som kommittén borde ha kunnat peka ut för regeringen som prioriterad såväl under Sveriges ordförandeskap i EU som under nästa regeringskonferens.

## Inriktningen på det nordiska konsumentsamarbetet

I kapitlet Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt (avsnitt 3.6.4) konstaterar kommittén att det nordiska konsumentpolitiska samarbetet fungerar väl och att det i huvudsak bör ha en oförändrad inriktning. Jag har tidigare reserverat mig mot kommitténs delbetänkande om det nordiska miljömärkningssystemet Svanen (se kommitténs delbetänkande Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget, SOU 1999:45).

## Särskilt yttrande av Lennart Brunander och Tanja Linderborg

### Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt

Sveriges medlemskap i EU kan ge konsumenten fördelar genom den stora marknad som EU utgör och den konkurrens som detta innebär. Den stora och öppna marknaden kan också ge tillgång till nya och intressanta varor. EU har dock ett övergripande mål om varors fria rörlighet, som ur konsumentperspektivet kan vara ett problem. Sveriges ambition att skydda konsumenten mot gifter och medicinrester eller farliga tillsatser i maten, liksom viljan att värna miljön kan därmed omintetgöras. En formulering i regeringens skrivelse 1995/96:181 illustrerar detta problem. Så här beskriver regeringen hur EU:s fria rörlighet för varor skall tolkas

”Ett annat mål är att medlemsstaterna skall ha frihet, med stöd av subsidiaritetsreglerna, 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 som står i citatet ger en klar bild av problemet. Varors fria rörlighet går före andra hänsyn och i praktiken begränsar detta medlemsländernas möjlighet att ge ett fullgott skydd för konsumenten. Mot denna bakgrund anser vi att kommittén borde tagit en klar ställning för att de regler som Sverige har för att skydda miljön, skall få finnas kvar. De lagar och bestämmelser som finns för att den mat som saluförs är sund och riskfri, skall gälla även om varor som inte fyller dessa krav därmed inte kan flöda fritt över gränsen. Hänsynen till människors hälsa, liksom hänsynen till miljön, skall enligt vår mening värderas högre än varors fria rörlighet. Kommittén borde föreslå att regeringen med kraft skall arbeta för en sådan ordning. Det borde enligt vår mening vara en viktig fråga i skapandet av att göra konsumentpolitiken till ett fullvärdigt politiskt område i EU. För de svenska konsumenterna är det ett nederlag om så inte blir fallet.



## Särskilt yttrande av Carina Crantz och Kerstin af Jochnick

### Yttrandets avgränsning

Vårt yttrande är avgränsat till betänkandets avsnitt avseende Finansiella tjänster och Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt.

### Kommitténs kartläggning

Den Konsumentpolitiska kommitténs arbete har präglats av en snäv tidsram. Detta avspeglas i såväl den delrapport avseende Finansiella tjänster som avgavs i september 1999 som i kommitténs slutbetänkande.

Hushållens användning av finansiella tjänster har ändrats på avgörande punkter under de senaste fem åren. Den tekniska utvecklingen har möjliggjort att finansiella tjänster kan tillhandahållas genom helt nya medier. Som exempel kan nämnas den växande marknaden för finansiella tjänster via Internet. Detta berörs marginellt i kommitténs betänkande. Samtidigt har hushållens sparande fått en ny inriktning. Som exempel kan nämnas att hushållen vid utgången av 1999 hade två av tre placerade kronor i olika former av investeringar på aktiemarknaden. Trots hushållens ändrade inriktning av sparandet har kommittén begränsat begreppet finansiella tjänster till områdena bank och försäkring.

För att få en helhetssyn på eventuella konsumentproblem inom det finansiella området borde kommittén ha gjort egna analyser innan förslagen läggs fram. Det hade också varit önskvärt om kommittén hade koncentrerat sig på några för konsumenterna viktiga frågor i stället för att lägga en rad förslag som kräver fortsatt utredning.

## Kommentarer till vissa förslag

### *Minimi- kontra fullharmoniseringsdirektiv*

I avsnittet om Den svenska konsumentpolitiken i EU och internationellt förutsätter kommittén att konsumentlagstiftningen, för att främja ett dynamiskt konsumentskydd, består av minimiregler.

Vi delar inte kommitténs bedömning att minimiregler alltid är bäst för konsumenten oavsett vilket ämnesområde som är föremål för reglering. Enligt vår uppfattning bör Sverige i första hand arbeta för att höja den gemensamma europeiska konsumentskyddsnivån. Vi anser vidare att Sverige i varje enskilt fall skall ta ställning till vilken modell av reglering som ger det bästa resultatet för konsumenterna. Det kan säkert i många fall vara minimiregler, men det finns också tillfällen då ett fullharmoniserat regelverk är att föredra. Det bör påpekas att de effektivitetsvinster som följer av ett enhetligt regelverk kommer konsumenterna till del i form av ökat utbud av tjänster och större valfrihet samt i form av lägre priser och en bättre servicenivå.

Vid bedömningen av vilken modell som ger det bästa resultatet för konsumenterna bör stor vikt läggas vid det föreslagna direktivets innehåll. Det bör också finnas utrymme för flexibilitet i den svenska positionen. Man får inte glömma bort att arbetet med att ta fram ett direktiv är en pågående förhandling mellan flera medlemsstater. Det svenska agerandet bör därför präglas av en vilja att i alla lägen ha inflytande över direktivets utformning inklusive viktiga konsumentpolitiska frågor.

### *Uttryckligt krav på kreditprövning*

Kommitténs förslag om att införa ett uttryckligt krav på kreditprövning i konsumentkreditlagen och att Finansinspektionen skall utfärda föreskrifter vad gäller kreditprövning syftar till att försöka begränsa kreditgivning till de konsumentgrupper som enligt kommittén inte har möjlighet att själv bedöma den egna förutsättningen att kunna klara av en kredit. Förslaget innebär vidare att inspektionen ges ett nytt sanktionsinstrument att tillämpa på ett institut som inte följer inspektionens föreskrifter.

Vår bedömning är att kreditinstitutens kreditprövning vid kredit till konsument redan idag är tillräckligt reglerad i rörelselagstiftningen och i konsumentkreditlagen. Förslaget som kommittén lägger om ytterligare regler i konsumentkreditlagen är onödigt och kommer inte att uppnå de syften som kommittén finner önskvärda.

Enligt vår uppfattning är förslaget långtgående och innebär ett ingrepp i institutens affärsverksamhet vars effekter bör analyseras noggrant. Det är viktigt att instituten följer lagar och regler, men styrelsen och verkställande direktören i varje institut måste ha det fullständiga ansvaret för hur verksamheten utformas. Ett lagförslag och förslag till föreskriftsrätt för Finansinspektionen måste grundas på en bättre behovsanalys och en analys av effekterna av förslaget.

#### *Tillsyn över kreditgivning*

Kommitténs förslag om att inspektionen skall ha tillsyn över all kreditgivning saknar enligt vår uppfattning en underbyggd problemanalys.

Finansinspektionen är redan i dag tillsynsmyndighet för alla kreditinstitut. Därmed står i princip all professionell kreditgivning till konsument under tillsyn. De undantag från tillståndsplikt och tillsyn som finns i lagen om finansieringsverksamhet är av ytterst begränsad art och torde inte påverka kreditgivningen till konsument.

Förslaget står också i strid med arbetet att renodla Finansinspektionens verksamhet.

#### *Långfristiga krediter*

Kommittén föreslår att det närmare bör övervägas om en reglering kan införas om kredittidens längd i förhållande till vad krediten skall användas till. Vår bedömning är att en reglering av området snabbt skulle bli ineffektiv då det inte är möjligt att öronmärka pengar på det sätt kommittén överväger.

#### *Reglering av ansvar för finansiell rådgivning*

Kommittén föreslår att möjligheterna till ett mer långtgående ansvar vid professionell rådgivning till enskild konsument förstärks genom lagstiftning.

Vi anser att det är viktigt att frågor kring institutens rådgivning ägnas särskild uppmärksamhet. Vi beklagar därför att kommittén i denna fråga inte kommit längre i sin utredning. Vi förordar att det tillsätts en särskild utredning som får i uppdrag att förutsättningslöst se över denna fråga. Utredningen bör särskilt undersöka hur frågan om rådgivningsansvar har reglerats i andra länder.

Kommitténs resonemang om lättnad i konsumentens bevisbörda samt omsorgsplikt skulle bli mycket svåra att tillämpa. Att uppställa en

modell för vad som i olika situationer skall vara bästa råd till en konsument torde knappast vara möjligt. Bedömningen skulle antagligen behöva begränsas till om rådet kan anses acceptabelt och skäligt mot bakgrund av vad som var känt vid kundens beslutstidpunkt. I slutändan kommer det att handla om en subjektiv bedömning av kundens förutsättningar och behov kontra de alternativ som vid tidpunkten var möjliga att identifiera.

Den mest verkningsfulla åtgärden vore enligt vår uppfattning att ställa högre kvalitativa krav på institutens rådgivning. Detta kan manifesteras genom krav på tillstånd, såsom gäller vid värdepappersrörelse. Utgångspunkten bör vara att de personer som lämnar rådgivning skall ha erforderlig kompetens och erfarenhet. Vidare skulle en reglering kunna kräva att instituten klargör för sina kunder i vilken roll man uppträder. Bedriver institutet i första hand försäljning av egna produkter och i andra hand ekonomisk rådgivning skall kunderna informeras om detta på ett tydligt sätt. Man skulle mycket väl kunna tänka sig att regler införs i aktuell rörelselagstiftning i syfte att tydliggöra rådgivningens karaktär och ställning för kunderna på det finansiella området. En sådan generell lagstiftning kan vid behov kompletteras med allmänna råd från Finansinspektionen.

Man bör härvid också beakta det arbete som sker av självreglerande karaktär. Det pågår ett arbete i Svenska Fondhandlareföreningens regi i syfte att utbilda personal i banker och värdepappersbolag i god rådgivning till kunder, framför allt i fråga om värdepapperstjänster. Tanken är att någon form av certifiering skall ske av personal vars arbetsuppgifter innefattar rådgivning

Slutligen vill vi peka på att kommitténs resonemang och redovisning av gällande regler för försäkringsmäklare knappast är applicerbart på den försäljning och rådgivning av tjänster som sker i bankerna. Försäkringsmäklarlagen reglerar endast oberoende försäkringsmäklares verksamhet. Dessa mäklare får inte vara anställda eller knutna till enskilda försäkringsgivare. Lagens bestämmelser baseras på detta förhållande. En motsvarande reglering kan sålunda inte tillämpas på en enskild banktjänstemans arbetsuppgifter.

#### *Renodling av den finansiella tillsynen*

Kommittén föreslår att en särskild utredning tillsätts för att utreda ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Kommittén föregår emellertid utredningens bedömning genom att föreslå att den skall ha som utgångspunkt att Konsumentverket skall ges ett huvudansvar för konsumentskyddsintressena inom det finansiella

området, bl.a. i fråga om information till konsumenterna om finansiella tjänster. Enligt vår uppfattning kräver ett ställningstagande om ändrad ansvarsfördelning mellan de båda myndigheterna att en analys görs dels på vilket område myndigheterna överlappar varandra, dels vilken kompetens och vilka befogenheter respektive myndighet har på konsumentområdet.

Finansinspektionen och Konsumentverket träffade nyligen en överenskommelse i syfte att tydliggöra respektive myndighets ansvar. Till skillnad mot kommitténs förslag anges i den ingångna överenskommelsen att det i första hand bör vara Finansinspektionen som åtgärdar eventuella brister i institutens informationsgivning. Det bör således vara en uppgift för inspektionen att som tillsynsmyndighet ställa krav och kontrollera kvaliteten på institutens informationsgivning. Inspektionen får i sitt löpande arbete god kunskap avseende olika produkters och tjänsters egenskaper vilket ger goda förutsättningar för att kunna avgöra om den information som lämnas av instituten är korrekt och fullständig.

Vi motsätter oss inte en utredning av ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Det kan finnas skäl att se över nuvarande ansvarsfördelning för att se om rollerna kan renodlas ytterligare. Vi anser dock att en utredning bör göras förutsättningslöst.

## Särskilt yttrande av Camilla Dahlin-Andersson

Kommittén har behandlat ett flertal stora och viktiga konsumentpolitiska områden och där tankarna och förslagen borde lägga en god grund för fortsatt arbete och utveckling. Det finns många frågor man skulle vilja lyfta fram men jag begränsar mig till några områden som jag finner särskilt angelägna. Inledningsvis vill jag framhålla att jag finner mig mindre tillfreds med den knappa tid kommittén haft till förfogande för att lägga fram förslagen. Ett flertal frågor borde ha föregåtts av än djupare problemanalysering. För framtiden bör det betänkas att stora parlamentariska utredningar behöver mer än ett år för att kunna göra tillfredsställande utredningsarbeten där så pass viktiga frågor kan ges en rättvisare behandling. Ett flertal kommittéer har genom åren belyst konsumentpolitisk problematik och jag tar det nu för självklart att tiden är mogen för att gå vidare och arbeta med intentionen att lyfta dessa frågor status i samhällsutvecklingen.

Konsumentpolitikens syfte är att stärka konsumentens ställning på marknaden. Politiken bör lägga tonvikten på att stärka individen i dennes roll som konsument. Men det är inte lätt att vara en stark konsument i alla lägen. Avregleringar, modern informationsteknologi, internationalisering och svenskt medlemskap i den europeiska unionen har t.ex. skapat en helt ny situation för oss konsumenter.

Som liberal är min utgångspunkt att en väl fungerande marknad utgör den bästa grunden för att möta konsumentens behov och önskemål om bra tjänster och produkter och god service till låga priser. Produktion av varor och tjänster är till för konsumtion och beroendeförhållandet mellan producent och konsument är påtagligt. På den moderna marknaden agerar företagen i hög konkurrens och kunderna har alternativ. Idag är kunden många gånger den verkliga bristvaran för företagen. För att man som konsument skall kunna göra väl överlagda val behöver man tillgång till information men också kunskap om hur informationen kan omvandlas till nödvändig kunskap. Personligen välkomnar jag utvecklingen av olika informations- och märkningssystem t.ex. miljö- och jämställdhetsmärkning. Den här typen av information underlättar för oss konsumenter att genom en mer medveten konsum-

tion påverka utbudet av produkter och tjänster. Samlad konsumentkraft är en stor maktfaktor och kraftkälla vilket inte minst påvisades rörande aktionerna kring bruket av klorblekt papper.

Avregleringar av vissa marknader och ökad konkurrens av vissa tjänster har bidragit till större valfrihet men samtidigt har otydligheten för vilka regler som gäller blivit påtaglig. Därför är det speciellt viktigt att lagstiftningen inom det konsumenträttsliga området utformas med stor tydlighet och för ökad konkurrens.

Krav och regleringar som ställs för att gynna oss konsumenter skall utformas så att det bästa inte blir det godas fiende. En alltför omfattande reglering och detaljstyrning kan leda till att onödigt stora kostnader övervältras på konsumenten samt försvåra en gynnsam konkurrens genom att t.ex. små aktörer inte klarar av att ta sig in på marknaden. Väl fungerande konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för oss konsumenter. Många av de tjänster som betyder mest för oss i vardagen är offentligt producerade eller offentligt styrda. Idag gäller inte samma konsumenträtt och konsumentmakt för utbildning, barnomsorg och äldreomsorg som för t.ex. livsmedel, kläder och resor. Men valfriheten och möjligheten att hävda sin rätt gentemot den offentlige producenten är sannerligen inte mindre viktig. Därför måste konsumentintresset i den offentligt styrda tjänstesektorn snabbt stärkas t.ex. genom ökad användning av s.k. pengasystem.

Den elektroniska handeln växer snabbt i Europa. Visst tar det tid att förändra handelsmönster men om endast några år har troligtvis e-handeln ökat explosionsartat. Allt eftersom priserna på Internetuppkoppling minskar kommer konsumenterna att ta sig mer tid till att t.ex. söka och läsa annonser och därmed använda nätet som en naturligare handelsplats. Detaljhandeln har stora kostnadsbesparingspotentialer i att locka kunder till att handla via Internet. Troligtvis blir effektivitetsvinsterna med Internet så stora att få kommer att avstå från detta.

Det finns dock en risk för att det här leder till en utveckling där ett stort antal konsumenter utestängs från möjligheten till att nyttja den nya teknologins fördelar t.ex. p.g.a. bristande kunskap om eller avsaknad till tekniken. Därför anser jag det vara ett högt prioriterat område att alla barn och ungdomar får lära sig tillämpa den nya informationsteknologin redan i skolan. Även satsningar för att stödja vuxna i att nyttja den nya marknaden behövs. Här kan t.ex. konsumentvägledare och Konsumentverket bidra med information och kunskapsspridning. Jag ser även satsningen på konsumentforskningen som en betydande del i denna utveckling. Jag vill passa på att lyfta fram vikten av en total sett större satsning på svensk forskning för att göra den än mer internationellt konkurrenskraftig.

Som konsument i en allt mer globaliserad värld vill jag slutligen framhålla vikten av att den svenska och den gemensamma konsumentpolitiken i EU skall ses i ett stort sammanhang. Det fortsatta samarbetet mellan medlemsstaterna måste leda till att den gemensamma konsumentskyddsnivån höjs. Sverige skall verka för att konsumentintresset får större vikt i förhållande till producentintresset i EU-samarbetet. Det är ett utmärkt läge för Sverige att nu under sitt ordförandeskap lyfta fram dessa frågor.

Jag saknade dock i vårt utredningsarbete en analys över vad en gemensam valuta (EMU) kan få för effekter för oss som idag har hela den inre marknaden till vårt förfogande, t.ex. att det blir enklare för oss konsumenter att dra nytta av den gemensamma marknaden genom att vi lättare kan jämföra olika priser för samma eller likvärdiga varor och tjänster etc.



## Särskilt yttrande av Axel Edling

Det är tillfredsställande att kommittén på en rad områden lägger förslag som innebär större möjligheter att hävda konsumentintressena nationellt och internationellt.

På några punkter vill jag dock redovisa annan uppfattning.

I avsnittet Konsumentverkets roll föreslår kommittén bl.a. att den *marknadsrättsliga konsumentlagstiftningen* ska få en i grunden ändrad uppbyggnad. KO:s befogenheter – domstolstalan, förelägganden – föreslås upphöra. I stället ska Konsumentverket kunna meddela förvaltningsbeslut om förbud och ålägganden mot företag som uppträder i strid mot lagarna.

Det är enligt min mening motiverat att se över de rättsliga styrmedlen på detta område för att pröva om de behöver effektiviseras och i så fall hur. En sådan översyn skulle vara välkommen i ljuset bl.a. av internationaliseringen och informationsteknikens utveckling. Den måste dock rimligen ta sin utgångspunkt i en utvärdering av hur pass effektivt nuvarande ordning fungerar i praktiken. En rad frågor som har att göra med konsumentskyddet och marknadens funktionssätt bör penetreras, exempelvis hur en dynamisk rättspraxis ska kunna utvecklas för nya frågor som konsumenterna möter på marknaden, hur incitament skapas för näringslivets egenåtgärder och på vilket sätt innebörden av lagarnas generalklausuler kan preciseras till ledning för näringslivet.

Kommittén diskuterar inte dessa grundläggande frågor. För- och nackdelar med nuvarande ordning värderas inte närmare utifrån effekten på marknaden. Förslaget om övergång till förvaltningsbeslut bygger i stället till stor del på jämförelser med andra tillsynsmyndigheter som på sina områden arbetar med sådana beslut. Här saknas dock en analys av de viktiga skillnader som finns i resp. myndighets uppdrag. Kommittén redovisar vidare myndighetens arbetssätt och interna organisering vid olika tidpunkter, men detta ger inte hela bilden av det system med "soft law" som utvecklats i Sverige liksom i övriga nordiska länder.

En väsentlig brist i förslaget är att det inte beaktar att vissa marknadsrättsliga konsumentfrågor passar väl för rättsbildning i domstol men mindre väl för rena förvaltningsbeslut. Hit hör exempelvis bedömningen av sofistikerade former av marknadsföring och av mera

komplexa kontraktsfrågor. I dessa fall är det väsentliga att kunna ”röja ny mark”, dvs. på basis av generalklausulerna skapa ny rättspraxis för nya konsumentproblem. Enligt min mening är det nödvändigt att denna normgivning sker i domstol. Generalklausulerna på konsumentområdet får också anses vara uppbyggda just med tanke på det. Med den föreslagna ordningen däremot skulle KO vara beroende av att saken överklagas för att prejudikat ska kunna utvecklas. Den lösningen skapar av lätt insedda skäl sina egna problem och kan inte anses ändamålsenlig.

I det sagda ligger att en dom kan väntas få större auktoritativ tyngd än administrativa beslut, vilket kan få särskild betydelse när det gäller att driva på en utveckling av konsumentskyddet inom EU. Flera praktiska fall belyser detta.

Den viktiga frågan hur en ordning med enbart förvaltningsbeslut förhåller sig till den talerätt som i lag är tillförsäkrad andra än KO, ingår inte i kommitténs överväganden. Kommittén har inte heller vägt in hur den föreslagna ordningen är tänkt att fungera när Sverige ska fullgöra sina förpliktelser enligt EU:s s.k. förbudsdirektiv. Ur båda dessa aspekter är det enligt min mening väsentligt att behålla möjligheten till domstolsprövning.

Erfarenheterna visar på behov av att vid flagranta överträdelser på marknaden kunna utfärda bindande förelägganden, exempelvis när det gäller klara fall av farliga varor, bristande konsumentinformation i marknadsföring eller vilseledande reklam. KO meddelar årligen ett stort antal förbud och ålägganden mot företag som överträder gällande regler. Dessa förelägganden blir direkt tvingande när de godkänts av företaget. En ändring som förtjänar att övervägas är om KO:s förelägganden bör bli tvingande även utan företagets uttryckliga godkännande (jfr förslag i den riktningen i betänkandet Konsumentpolitiska styrmedel SOU 1983:40). Det är inte säkert att en ordning med förbuds förelägganden är mindre effektiv än en lösning där alla myndighetsbeslut kan överklagas, snarare kan det vara tvärtom. Detta förtjänar dock att prövas noga varvid de praktiska erfarenheterna av nuvarande system måste tas till vara. I sammanhanget måste också frågan om rättegångskostnadernas fördelning vägas in. Den har betydelse för företagens benägenhet att överklaga.

Av de skäl som jag här angivit anser jag inte att förslaget om övergång till förvaltningsbeslut bör genomföras. Förslaget att KO:s roll ska upphöra och övertas av förvaltningsmyndigheten anser jag mindre välbetänkt också av det skälet att KO-funktionen är väl inarbetad och har *mycket stor* goodwill såväl nationellt som internationellt.

Jag vill också kommentera några av förslagen till *begränsning av Konsumentverkets uppgifter*. Avsnittet har tillkommit utan att det varit tillfälle till någon närmare genomgång av dessa frågor inom kommittén.

Skrivningarna om energifrågor och Konsumentverkets provningsverksamhet har jag för övrigt fått del av först efter slutsammanträdet.

Konsumentverkets provningsverksamhet bidrar till att ge underlag för en breddad produktinformation avseende funktion, energi- och miljöegenskaper på verkets webbplats och i Råd och Rön. Dessutom sker på verkets laboratorium en metodutveckling som har stor betydelse när det gäller att hävda konsumentintressen inom standardiseringen. Tack vare provningarna och metodutvecklingen har myndigheten en solid teknisk kompetens. Mot den bakgrunden finns det starka skäl för att – liksom i bl.a. Finland, Danmark och Norge – driva en provningsverksamhet delvis med finansiering av allmänna medel. Idag sker en stor del av finansieringen via särskilda, tidsbegränsade miljö- och energianslag. – På Konsumentverkets uppdrag har professor em Sven Thiberg genomlyst området i en rapport.

Merkostnader för livsmedel vid specialkost är en angelägen fråga från såväl konsument- som socialpolitisk synpunkt. Det handlar om några dagars arbetsinsats per år inom ett område där myndigheten kan utnyttja kompetens från det hushållekonomiska arbetet. Det är knappast möjligt för någon annan myndighet att utföra uppgiften mer kostnadseffektivt.

Resultaten av Konsumentverkets arbete när det gäller hushållens tillgänglighet till service är dokumenterat positiva. Arbetet har skett i nära samverkan med svensk detaljhandel samt med berörda myndigheter. Det finns inget dubbelarbete. En fruktbar arbetsfördelning har bl.a. formaliserats i relation till Glesbygdsverket. En överföring av uppgifterna inom området skulle knappast kunna innebära någon resursbesparing för staten. Delar av verksamheten finansieras med särskilda statliga medel från Näringsdepartementet.

Arbetet med energifrågor är nära kopplat till de konsumentpolitiska målen, liksom till standardisering, metodutveckling och provning. Ett syfte med energifrågorna är att få fram relevant kunskap för konsumentinformation, bl.a. via Internet. Ett annat syfte är att påverka produktutvecklingen i energisnål riktning. Dessa aspekter gör att energifrågorna naturligt hör hemma inom Konsumentverket för att göra sammanhållna insatser till stöd för hushållen. Arbetet med energifrågor är i stort sett helt finansierat med särskilda statliga medel. Finansieringen är idag tidsbegränsad.

## Särskilt yttrande av Paulo Silva

### Förvaltningen av statens finanser

Ur ett konsumentperspektiv hade det varit angeläget att kommittén behandlade frågan om en etisk och miljömässigt hållbar förvaltning av statens ekonomi. Myndigheter, departement och statliga företag förfogar över och förvaltar betydande belopp av medborgarnas gemensamma resurser.

Belopp som i dag förvaltas utan etiska hänsyn. Följden av detta är bland annat att skattebetalarnas pengar går till investeringar i nya vapensystem, miljöförstörande investeringar, tobaksindustri m.m.

Jag menar att Konsumentpolitiska kommittén borde ha tagit ställning för att förvaltningen av våra gemensamma resurser ska ske på ett miljömässigt och etiskt hållbart sätt. Staten skulle kunna verka för detta bland annat genom ägardirektiv i de bolag där staten har ett stort inflytande. Genom ett aktivt ägande från statens sida skulle nya investeringar i större utsträckning främja en miljömässigt och etiskt hållbar utveckling.

### Den kommunala konsumentverksamheten

Kommittén föreslår att det är angeläget att alla konsumenter har tillgång till lokal konsumentvägledning och att det därför bör bli en obligatorisk uppgift för kommunerna. Jag stödjer förslaget men vill motivera mitt ställningstagande ytterligare. Den främsta anledningen till mitt stöd är att vi nu har omfattande avregleringar och, som en följd av globaliseringen, ett ökat utbud av varor och tjänster på marknaden. Denna nya valfrihet kan vara positiv för konsumenterna om samhället samtidigt också stärker deras rättigheter och möjligheter på marknaden. Annars blir friheten bara företagens. En aktiv konsumentpolitik är en viktig motmakt till marknaden. Men marknadens karaktär, liksom konsumenternas sätt att tillvarata sina intressen, förändras över tiden. I en framtid där de flesta medborgarna finns uppkopplade på Internet är det inte säkert att det bästa sättet att tillvarata konsumenternas intressen är genom lokal kommunal konsumentvägledning. Som samhället ser ut

just nu finner jag det dock angeläget att alla människor har tillgång till lokal konsumentvägledning.