

Regeringens proposition

2005/06:105

Trygga konsumenter som handlar hållbart
– Konsumentpolitikens mål och inriktning

Prop.
2005/06:105

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2006

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de nuvarande fem målen för konsumentpolitiken ersätts av ett nytt mål:

– Trygga konsumenter som handlar hållbart.

Det nya målet kompletteras med tre nya delmål:

– Konsumentskyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla.

– Medvetna och kunniga konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser.

– Producenter och övriga näringsidkare tar sitt ansvar gentemot konsumenterna.

Det nya övergripande målet och de nya delmålen ska gälla för arbetet såväl nationellt som inom EU och i andra internationella forum.

En tydlig inriktning för den framtida konsumentpolitiken är att integrera arbetet för hållbar konsumtion liksom barns och ungas perspektiv i de olika sakområdena. Prioriterade frågor är en effektiv och väl fungerande marknads kontroll och tillsyn av efterlevnaden av lagstiftningen på konsumentområdet samt att uppnå ett högt konsumentskydd, särskilt på elmarknaden och inom området elektronisk kommunikation. Resurssvaga grupper uppmärksammas särskilt.

Genom en kontinuerlig omvärldsbevakning, där bl.a. nya konsumentproblem identifieras och analyseras, förbättras förutsättningarna för att snabba och adekvata åtgärder vidtas. Kunskapsbyggandet hos konsumenter och andra aktörer på de olika marknaderna har en hög prioritet. En viktig del i det konsumentpolitiska arbetet är att skapa förutsättningar för att konsumenterna har tillgång till saklig och opartisk information. Det Konsumentverk som byggs upp i Karlstad, med början under 2006, kommer att ha ett något mer renodlat uppdrag än tidigare.

Regeringen kommer fortlöpande att följa upp måluppfyllelsen av de nya konsumentpolitiska målen. En samlad utvärdering genomförs 2009.

Trots fördelar för konsumenterna och stor samhällsnytta utvecklas den kommunala konsumentverksamheten svagt i många kommuner. Regeringen avser att tillsätta en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av den kommunala konsumentvägledningen och att ge förslag på hur en hög och likvärdig nivå kan uppnås i hela landet.

I propositionen föreslås att försöksverksamheten enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister utvidgas till att omfatta tvister på hela konsumentområdet. Förutsättningarna för lagens tillämpning ska vara att tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller att det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas. En förlängning av försöksverksamheten föreslås ske till utgången av 2011. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Det föreslås vidare att det införs en ny bestämmelse i marknadsföringslagen som närmare reglerar hur betalning och indrivning av utdömda marknadsstörningsavgifter ska gå till. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Lagtext.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).....	8
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Konsumentpolitik för ökad välfärd	11
4.1	En komplex marknad	12
4.2	Utvecklingen av de svenska konsumenternas ekonomi....	15
4.2.1	Med olika förutsättningar för konsumtion.....	16
4.2.2	Ekonomisk utsatthet bland barn.....	20
4.3	Mäns och kvinnors konsumtionsmönster.....	22
4.4	Konsumenter i EU.....	23
4.5	En växande tjänstesektor.....	23
4.6	Konsumentpolitik för hållbar utveckling	24
5	Uppföljning av handlingsplanen för 2001–2005	25
6	Nya mål för konsumentpolitiken	30
6.1	Ett övergripande mål.....	31
6.2	Tre delmål	32
7	Strategi.....	34
7.1	En stark samhällsekonomi	34
7.2	Bättre integrering av konsumentfrågorna i andra politikområden	35
7.3	Ökad tillgänglighet.....	37
7.4	Ett starkare rättsligt konsumentskydd.....	38
7.5	En mer aktiv tillsyn och ökad möjlighet till tvistlösning..	40
7.6	Råd och stöd nära konsumenterna	44
7.6.1	Den kommunala konsumentverksamheten	45
7.6.2	Budget- och skuldrådgivarna	47
7.6.3	Konsumentverkets information	48
7.6.4	Rådgivningsbyråerna	49
7.7	En starkare konsumentrörelse	49
7.8	Ökat kunskapsbyggande	51
7.8.1	Skolan	52
7.8.2	Forskning	55
7.9	Konsumentverket	56
7.9.1	Konsumentverkets uppdrag	58
8	Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister.....	60
8.1	Överväganden och förslag	61
8.2	Försöksperiodens längd och ikraftträdande	65
9	Fokusområden	66
9.1	Tjänsteområdet.....	66
9.1.1	Elektroniska tjänster och kommunikation	66

9.1.2	Elmarknaden	74
9.1.3	Tjänster med betydelse för privatekonomin ...	75
9.1.4	Det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet	79
9.2	Säkra varor och tjänster	81
9.2.1	Marknadskontroll	83
9.2.2	Standardisering	85
9.2.3	Skaderegistrering	86
9.2.4	Tjänstesäkerhet	87
9.3	Hållbara konsumtions- och produktionsmönster	89
9.3.1	En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen	92
9.3.2	Företagens sociala och miljömässiga ansvar ..	95
9.3.3	Goda matvanor för en hållbar konsumtion	98
9.3.4	Märkning	101
9.4	Reklam till barn och unga	106
9.4.1	Kommersiell press och könsdiskriminerande reklam	108
9.4.2	Näringslivets ansvar	108
9.4.3	Plattformsarbetet på EU-nivå	109
10	Betalning av marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (1995:450)	110
10.1	Ikraftträdande	112
11	Ekonomiska konsekvenser	112
12	Systematisk uppföljning	113
13	Författningskommentar	115
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister	115
13.2	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)	116
	Sammanfattning av promemorian Den framtida konsumentpolitiken (Ds 2004:51)	117
	Förteckning över remissinstanserna Departementspromemorian (Ds 2004:51) Den framtida konsumentpolitiken - Ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006	121
	Sammanfattning av utredningsrapport om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister	123
	Lagförslag i utredningsrapporten om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister	126
	Förteckning över remissinstanserna Utredningsrapporten Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister	127
	Lagrådsremissens lagförslag om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister	128
	Lagrådets yttrande över lagförslag om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister	129

Lagförslag i departementspromemorian om Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskyddssamarbete m.m.	130	Prop. 2005/06:105
Förteckning över remissinstanserna Departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskyddssamarbete m.m.	131	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006.	132	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister,

2. lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450),

dels godkänner

3. vad regeringen föreslår om mål för konsumentpolitiken (avsnitt 6.1).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, *som gäller en finansiell tjänst*, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns särskilda skäl för det*.

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas*.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2006.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2006.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2011.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2011.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 2004:1314.

2.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

Härigenom föreskrivs att det i marknadsföringslagen (1995:450) skall införas en ny paragraf, 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

Marknadsstörningsavgift skall betalas till Kammarkollegiet inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i domen.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, skall Kammarkollegiet lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har senast 2001 fastställt mål och inriktning för konsumentpolitiken mot bakgrund av propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU2, rskr. 2001/02:51). Den svenska inriktningen för EU-arbetet och miljöfrågorna inom konsumentpolitiken lämnades i separata skrivelser till riksdagen, Mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU (skr. 2001/02:148, bet. 2001/02:LU28, rskr. 2001/02:305) och Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken (skr. 2002/03:31, bet. 2002/03:LU14, rskr. 2002/03:150).

En översyn av konsumentpolitikens mål och inriktning redovisas i promemorian Den framtida konsumentpolitiken – ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006 (Ds 2004:51). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (Jo2003/2217).

Livsmedelsverkets och Statens folkhälsoinstituts uppdrag att ta fram ett underlag till en handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet redovisades i februari 2005. I underlaget analyseras frågor om ökande folkhälsoproblem relaterade till matvanor och fysisk inaktivitet och 79 olika åtgärder föreslås. Av dessa är elva åtgärder hänförliga till konsumentpolitikområdet. Förslaget skickades ut på en bred remiss i juni 2005, varvid det särskilt angavs att svar på de nyss nämnda elva åtgärderna önskades för att kunna behandlas i denna proposition. Remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (Jo2005/364).

Konsumentverket har på regeringens uppdrag i två rapporter (PM 2003:12 och PM 2004:14) redovisat förutsättningarna för arbete med tjänstesäkerhet.

I denna proposition redovisar regeringen sina förslag till mål samt bedömningar om vilken inriktning och vilka prioriteringar som bör gälla för konsumentpolitiken fr.o.m. 2006. Propositionen behandlar förslag och bedömningar från framför allt promemorian Den framtida konsumentpolitiken, men i viss utsträckning även från övriga ovan redovisade förslag.

Utöver de promemorior som nu redovisats har regeringen även beaktat de bedömningar och förslag som redovisas i betänkandena Hållbara laster – konsumtion för en ljusare framtid (SOU 2004:119) och Bilen, biffen, och bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion (SOU 2005:51). De båda betänkandena har remissbehandlats och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (Jo2004/2725 respektive Jo2005/1467). Remissen av slutbetänkandet har dock inte omfattat de förslag som rör skatt, tull och avgifter.

Propositionen har utarbetats i samarbete med Vänsterpartiet.

Lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) trädde i kraft den 1 december 1997. Lagen gäller efter förlängning till utgången av december 2006 (prop. 2001/02:113, bet. 2001/02:LU21, rskr. 2001/02:275 samt prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:119).

I mars 2003 gav chefen för Jordbruksdepartementet en utredare i uppdrag att biträda departementet med att göra en utvärdering av försökslagen. En utredningsrapport, KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister (Jo2004/680), överlämnades till Jordbruksdepartementet i februari 2004. Förslagen i rapporten behandlas i denna proposition. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Det lagförslag som lades fram i rapporten finns i *bilaga 4*.

Utredningsrapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo2004/680).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 december 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Marknadsföringslagen (1995:450)

I augusti 2003 påtalade Konsumentverket i en skrivelse till regeringen behovet av bestämmelser som närmare reglerar hur betalning av marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (1995:450) ska ske.

Inom Jordbruksdepartementet upprättades en departementspromemoria, Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskyddssamarbete m.m. (Ds 2005:47). I promemorian lämnas förslag som i huvudsak rör kompletterande bestämmelser till den nämnda EG-förordningen, men också förslag som rör betalning av marknadsstörningsavgift. I denna proposition behandlas förslaget rörande betalning marknadsstörningsavgift. Övriga förslag och överväganden i promemorian bereds vidare i Regeringskansliet. Promemorians lagförslag i den del som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo2005/2532).

Lagrådet

Lagändringen i marknadsföringslagen (1995:450) avseende inbetalning av marknadsstörningsavgift är inte av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande behöver inhämtas

4 Konsumentpolitik för ökad välfärd

Konsumentpolitiken har en lång tradition i Sverige. Fram till slutet av 1950-talet var verksamheten inom de konsumentorgan som fanns då framför allt inriktade på att hjälpa hushållen att utnyttja sina resurser så väl som möjligt. Med ett stigande välstånd kom provning av och upplysning om varor att bli en allt viktigare del av verksamheten. Genom ett omfattande lagstiftningsarbete breddades och fördjupades konsumentskyddet, framför allt under 1970- och 1980-talen, och statliga institutioner såsom Allmänna reklamationsnämnden, Konsumentverket och Konsumentombudsmannen inrättades. År 1972 antog riksdagen de första riktlinjerna för konsumentpolitiken och målet angavs då vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Sveriges systematiska arbete för att skapa ett starkt skydd för konsumenterna och stärka deras ställning gentemot näringsidkarna har gett goda resultat och den svenska konsumentpolitiken har ett gott rykte internationellt. Det finns därmed en bra bas att bygga vidare på i det fortsatta arbetet med att skapa en konsumentpolitik som på ett förebyggande sätt möter de problem som dagens konsumenter har.

Vi kommer dagligen i kontakt med konsumtionsvaror, tjänster, reklam och olika miljöer där varor och tjänster säljs. I takt med att samhället har utvecklats till det konsumtionssamhälle som vi lever i dag har konsumentpolitikens betydelse och innehåll förändrats. I Sverige har vi under en lång tid byggt upp ett välfärdssamhälle där alla människor ska kunna känna sig trygga. Vi vill kunna leva tryggt och hälsosamt i ett tillgängligt samhälle. Det svenska välfärdssamhället ska också vara ett samhälle där vi alla kan vara trygga också som konsumenter.

Konsumenterna måste kunna lita på varors och tjänsters säkerhet, kvalitet och användbarhet. Trygghet förutsätter också tillit till den information som näringsidkare lämnar och trygghet i förvisningen om att de villkor som erbjuds inte är oskäligen och om att det är möjligt att få rättelse och få pengarna tillbaka om löften inte uppfylls. Konsumentpolitiken ska ge alla konsumentgrupper möjlighet att utnyttja utbudet och känna samma trygghet.

En stark konsumentpolitik behövs också för att uppnå att alla konsumenter har likvärdig tillgång till varor och tjänster, information och kunskap samt råd och stöd. Stöd till utsatta grupper är därför en central uppgift för konsumentpolitiken. På detta sätt bidrar konsumentpolitiken till en jämnare fördelning av resurser både på individ- och samhällsnivå. Den kommunala konsumentverksamheten spelar i detta sammanhang en viktig roll.

Utbudet av varor och tjänster förändras ständigt och marknaden blir alltmer komplex. Detta ställer högre krav på konsumentpolitiken. Konsumenterna ställs inför nya problem som kräver nya konsumentpolitiska lösningar. Ökad globalisering, ökad konkurrensutsättning av marknader, en snabb teknisk utveckling och ett starkt kommersiellt tryck är sådant som påverkar konsumenternas vardag. Samtidigt är internationaliseringen och liberaliseringen av

världshandeln en förutsättning för ett varierat utbud och för en framgångsrik utveckling av svensk ekonomi. Med en stark ekonomi ökar konsumenternas reella valmöjligheter.

4.1 En komplex marknad

Sverige har en lång tradition av öppenhet och internationellt utbyte. Under den senaste tioårsperioden har globaliseringen fortsatt att öka, inte minst genom en växande internationell handel. Under hela perioden har exporten och importen i världen vuxit ungefär dubbelt så snabbt som produktionen. Den globala specialiseringen leder till att en allt större andel av det som produceras går i internationell handel.

Den internationella produktionen förskjuts mot Asien i allmänhet och Kina i synnerhet. I mitten av 1990-talet stod Kina för ungefär tre % av världens samlade export och ungefär två och en halv % av importen. Sedan dess har Kina fortsatt att ha handelsöverskott. Under hela perioden har investeringarna i Kina varit mycket stora. Speciellt tydligt syns en trend på senare år där många stora företag från t.ex. Japan, Sydkorea och Taiwan förlägger en allt större andel av alltmer avancerad tillverkning i Kina.

Världens samlade investeringar förskjuts alltså i stor utsträckning till Kina och på senare år även till Indien, medan USA och Västeuropa får en relativt sett mindre andel av nyinvesteringarna. Fortfarande är dock EU den klart dominerande regionen för den internationella handeln och står sammantaget för närmare 40 % av den totala exporten och importen i världen medan USA:s och Nordamerikas andel av den globala handeln minskar. I vår närhet är det framför allt i länder i Östeuropa som nyinvesteringarna ökar. Ett annat område som växer i USA och i viss mån även i Västeuropa är den internationella handeln med tjänster.

Sverige har av tradition haft en relativt sett stor andel i den internationella handeln och vår ekonomi bygger i hög grad på handel. Jämfört med 1994 har Sveriges BNP stigit med över 60 %. Samtidigt har både importen och exporten mer än fördubblats. De senaste årens exportframgångar har lett till betydande handelsöverskott. I förhållande till den totala ekonomiska tillväxten ökar importens och exportens betydelse för både varor och tjänster. Sveriges konsumenter får del av globaliseringen genom ett ökat utbud och med en stärkt realinkomst ges större möjligheter att ta direkt del av en stigande global marknad. Även i Sverige kommer en allt större del av konsumtionsvarorna numera från Asien och särskilt från Kina. Fortfarande är dock EU-länderna våra klart största handelspartner.

Av Sveriges samlade export 2004 gick nästan 60 % till andra EU-länder och drygt 70 % av den svenska exporten gick till hela Europa. På importsidan är dominansen från Europa mer tydlig. Av vår samlade import 2004 kom drygt 70 % från EU och nästan 85 % från hela Europa.

Sverige har ökat handeln med EU sedan vi blev medlemmar. Den mest betydelsefulla handeln med EU gäller hel- och halvfabrikat av industriprodukter men också handeln med råvaror och livsmedel till och från länder i EU har ökat.

Handeln via Internet ökar starkt. Enligt en undersökning från Handelsutredningsinstitut ökade Internethandeln i den svenska detaljhandeln med 40 % det senaste året och uppgick 2004 till närmare 7 miljarder kronor eller 3,1 % av den totala försäljningen av kapitalvaror i den svenska varuhandeln. Även i andra handelssegment märks den ökande Internethandeln och enligt flera utredningar (bl.a. Är det billigare på nätet? Forskningsrapport S55, HUI) pressas priserna på framför allt varor som CD-skivor och böcker, där kvaliteten är lätt att jämföra och där fler och fler nya aktörer finns på marknaden.

Den ökande internationaliseringen märks också i en trend mot fler internationella varuhuskedjor. Storskaligheten i samordnat utbud och försäljningskoncept är en av drivkrafterna till utvecklingen på detta område. En annan utveckling är att koncentrationen av kedjor i citygallerior eller köpcentrum i städernas utkanter märks tydligt. Utbudet i dessa köpcentra blir alltmer likriktat. Tydligast märks likriktningen i heltäckande nationella kedjor som H&M, Clas Olsson och Stadium. Detaljhandeln koncentreras till de orter där den största delen av befolkningen bor. Cirka 70 % av all kapitalvaruförsäljning sker i de 42 kommuner som har drygt 50 % av landets invånare (HUI, Ett A-läge är alltid ett A-läge!, Forskningsrapport 101). Trenden mot ökad koncentration och likriktning har varit tydlig sedan 1990-talet och konsumenternas utbud varierar därmed betydligt beroende på var man bor i landet.

Den svenska dagligvarumarknaden är mycket koncentrerad och de tre stora aktörerna har upp emot 90 % av marknaden. Ökad konkurrens genom bl.a. etablering av nya lågpriskedjor har tvingat fram rationaliseringar och påverkat strukturen i dagligvaruhandeln. Utvecklingen har bl.a. lett till en centralisering av inköp, ökad andel egna märkesvaror (EMV) och större satsningar på lågpris. En annan trend på dagligvarumarknaden i Sverige är att stormarknadernas marknadsandel ökar. Sedan 1970-talet har den långsiktiga trenden varit att det blir allt färre och större butiker. Men tillskottet av nya mindre lågprisbutiker har lett till att den genomsnittliga säljytan bland nya butiker har minskat under senare år. Den pågående utvecklingen mot en ökad andel stormarknader och lågprisbutiker kan sägas vara en trend för den svenska butiksstrukturen att mer likna den som råder i flera andra europeiska länder.

En förutsättning för att marknaden ska fungera är att företagen inte sätter konkurrensen ur spel. Konkurrensen kan sättas ur spel på flera sätt, t.ex. genom att företag samarbetar i karteller, att dominerande företag missbrukar sin makt och att regler försvårar för nya företag att etablera sig. Gemensamt för dessa problem är att konsumenternas valmöjligheter begränsas med risk för ökade priser och sämre utbud som konsekvens. Den svenska prisnivån har under lång tid legat över genomsnittet i EU. Även om priserna för ett antal varor och tjänster har sjunkit, bl.a. på livsmedel, sedan vi blev medlemmar i EU finns behov av förbättrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden.

Utvecklingen av vårt välfärdsamhälle bygger på en socialt och miljömässigt hållbar ekonomisk tillväxt. Detta konstaterande utvecklas i regeringens skrivelse Strategiska utmaningar – En vidare utveckling av svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2005/06:126). För att generera

detta krävs bl.a. en fungerande marknadsekonomi som i sin tur förutsätter ett starkt konsumentkollektiv som vågar och kan ställa krav. Utan hållbar tillväxt minskar markant möjligheterna att fördela nya resurser. I teorin gäller att på en fungerande marknad är det konsumenterna som genom sina val bestämmer vilka företag som kommer att finnas. Om konsumenterna har makt och inflytande och känner sig trygga i att ställa krav, har de därmed en direkt påverkan på ekonomins utveckling och tillväxt.

Konsumenternas efterfrågan kan påverka företagets produktion till produkter och metoder som återspeglar konsumenternas värderingar. För att teorin ska fungera i praktiken krävs dock att en rad förutsättningar är uppfyllda. Grunden för en fungerande konsumentdriven marknadsutveckling är att konsumenterna har valfrihet, att de kan välja bort de produkter och tjänster som inte uppfyller deras krav. Men det kräver också att konsumenterna har ekonomiska förutsättningar för att i verklig mening kunna göra aktiva val. Dessa ekonomiska förutsättningar har inte alla konsumenter i dag. Därutöver krävs det att konsumenterna är medvetna om och har relevant information om både produkters kvalitet och egna rättigheter. För att konsumenterna ska lyckas driva marknadsutvecklingen i önskvärd riktning krävs därmed även utbildning. Betydelsen av information, utbildning och konsumentmedvetenhet ökar i takt med att marknaden blir alltmer komplex.

Människor i alla åldrar ska känna sig trygga som konsumenter. År 2005 fyller de äldsta personerna ur den generation som föddes på 1940-talet och som är en av de största i Sveriges historia 65 år. Tyngdpunkten i befolkningsökningen kommer under den närmaste framtiden att ligga på de äldsta åldersgrupperna. År 2030 beräknas 23 % av invånarna att vara över 65 år, vilket kan jämföras med drygt 17 % i dag (Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning, SOU 2003:91). Äldre konsumenter har delvis andra behov. Exempelvis ändrar äldre sina matvanor när de pensioneras och när de blir ensamstående. Fler äldre är också vad som kallas "unga äldre", som har långt större konsumtionsmöjlighet än tidigare generationer. Men bilden av den friska, aktiva, kapitalstarka äldre konsumenten stämmer långt ifrån in på alla. Utslagning i arbetslivet, belastningsskador, stress, psykisk och fysisk ohälsa drabbar många redan i 50-årsåldern. Många äldre befinner sig i en annan ekonomisk situation än under sitt yrkesverksamma liv, varför konsumtionsval kan få andra konsekvenser.

Under senare år har konsumenterna fått ett ökat inflytande inom flera områden. Det är i dag möjligt att hitta nya tjänster och nya produkter genom Internet. Den tekniska utvecklingen har öppnat nya områden och lett till utvecklingen av nya produkter och tjänster. Unga och nyfikna konsumenter har ofta medverkat till att stimulera företag att sänka kostnader eller att öka kvaliteten inom nya konsumtionsområden. På fungerande marknader leder detta också till anpassningar av redan befintliga tjänster. De stora konsumentkollektiven kan därmed i förlängningen vinna på att medvetna och kräsna konsumenter tvingar fram utveckling av bättre produkter och lägre priser. En förutsättning för en positiv utveckling inom nya områden är en fungerande konkurrens och ett fungerande rättsligt skydd för konsumenterna. I takt med att konsumtionen blir mer internationell och diversifierad krävs därmed en

En annan aspekt på utvecklingen i samhället är de förändrade förutsättningarna för reklam och media. I dag sker marknadsföringen på ett helt annorlunda sätt än tidigare. Förr var reklamen lätt att urskilja då den var presenterad på ett ohöljt och direkt sätt. Konsumenterna visste att det var reklam det handlade om, och de hade möjlighet att aktivt förhålla sig till den. Utvecklingen har dock gått mot att marknadsföringen blir alltmer subtil där nya metoder som t.ex. produktplacering blir allt vanligare. Kända personer köps av vissa varumärken och TV-program om heminredning m.m. samarbetar med företag som bidrar med produkter till programmet och på så sätt får göra reklam i programmet.

Svenska konsumenter har under senare år fått allt fler varor och tjänster att välja bland, inte minst inom områden som öppnats för konkurrens. Den ökade valfriheten har dock en kostnad. Många konsumenter upplever att val av leverantör av t.ex. el och telefoni eller val av placeringsform för framtida pension som svårt när det gäller att bedöma vad som är bäst i det enskilda fallet. Behovet av utbildning och information är i många fall stort. Konsumentproblem är vanligt förekommande och dyra. En viktig uppgift för konsumentpolitiken är att medverka till att vi får kunniga och medvetna konsumenter som för medvetna val. Men detta räcker inte. Konsumenterna befinner sig ofta i underläge. Det drabbar enskilda konsumenter och särskilt dem som på olika sätt är utsatta. Det kan handla om bristande ekonomiska resurser eller bristande förutsättningar språkligt.

Varje konsument har i genomsnitt tre problem per år och person. Dessa problem kostar i genomsnitt 2 800 kronor per år och vuxen. Det motsvarar totalt ca 20 miljarder kronor per år och utgör 0,8 % av BNP. Vanligast förekommande är problem med produkter inom området elektronisk kommunikation. Av de personer som har haft problem uppger över 35 % att de har haft problem som kan hänföras till denna kategori. Andra varukategorier som konsumenterna har problem med är personliga produkter, el- och fritidsprodukter samt mat och dryck. Dessa uppgifter framkom i en konsumentundersökning som Jordbruksdepartementet lät göra 2005.

Ett omfattande förebyggande arbete, utbildning och information, ett starkt rättsligt skydd samt möjlighet att få rättelse är grundläggande i en konsumentpolitik som gör konsumenterna trygga.

4.2 Utvecklingen av de svenska konsumenternas ekonomi

Den svenska ekonomin utvecklas väl. Sverige har under de senaste tio åren haft en tillväxt som har varit högre än genomsnittet i EU och OECD. Samtidigt har levnadsstandarden, mätt som real bruttonationalinkomst per capita, ökat lika snabbt som i USA. Sedan 1994 har också sysselsättningen stigit med 290 000 personer. Den starka tillväxt som Sverige hade 2005, främst beroende på en ökad export, väntas nu gå över i en inhemsk driven tillväxt, med stora investeringar och ökad privat konsumtion. OECD beräknar att tillväxten i Sverige

under den närmaste framtiden blir betydligt större än i de flesta andra länder inom EU.

De svenska konsumenterna gynnas av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Realinkomsterna har ökat, priserna har varit stabila och räntorna har varit låga. Hushållens ekonomi har stärkts under de senaste tio åren. Konsumtionsutrymmet, mätt som konsumtionsutgifter, för de svenska hushållen har stigit varje år sedan 1994. Den årliga ökningen har i genomsnitt legat på drygt 2 %. Men ökningen har sett olika ut för olika grupper (se avsnitt 4.2.1). Den andel av hushållens utgifter som läggs på livsmedel och boende har under samma period minskat med 2 resp. 3 %. I stället har hushållen ökat den andel som man lägger på elektronisk kommunikation, fritid, underhållning och kultur, rekreation, charterresor, hotell, caféer och restauranger. Den andel som hushållen lägger på konsumtion i utlandet har också ökat påtagligt. Konsumenternas positiva ekonomiska utveckling syns därmed inte minst genom en ökning i utgifter för sådant som går utöver baskonsumtionen.

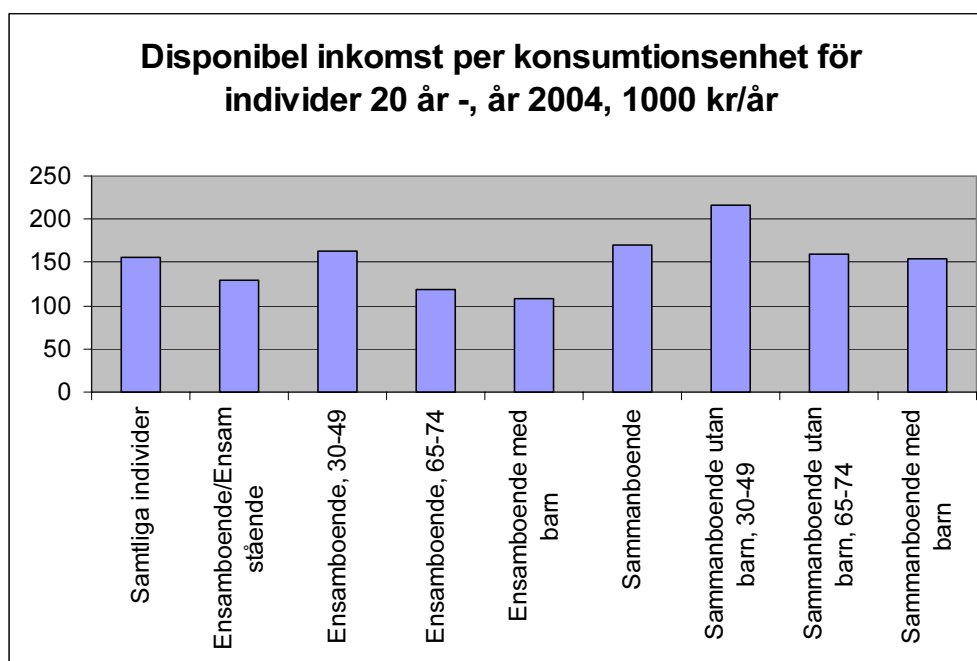
Fortfarande står bostadsutgifterna för en mycket stor andel av den disponibla inkomsten för hushållen med lägst inkomst. I SCB:s undersökning Hushållens utgifter 2003 framgår att för hushåll med lägst disponibel inkomst går 35 % av den disponibla inkomsten till kostnader för boende medan motsvarande siffra för hushållen med högst inkomst är 23,4 %. Undersökningen är en urvalsundersökning och har en relativt stor osäkerhet. År 1994 stod mat och boende för 45 % av hushållens utgifter medan den andelen har sjunkit till 41 % 2004. Under samma period ökade den andel som de svenska hushållen lägger på sådant som möbler, kläder, transporter, fritid, kultur, restauranger och kaféer från 40 till 45 %. Under samma period steg det reala konsumtionsutrymmet med ungefär 11 %.

4.2.1 Med olika förutsättningar för konsumtion

På individnivå kan vad och hur vi konsumerar få olika konsekvenser beroende på vilken livssituation vi befinner oss i. För konsumenter med låg disponibel inkomst får ett dåligt köp, ett dyrt val av elleverantör eller ett ofördelaktigt lån större konsekvenser än för konsumenter med en hög disponibel inkomst.

Internationellt sett har Sverige haft en mycket jämn inkomstfördelning. Förutom en relativt jämn fördelning av lönenivåerna bidrar den generella välfärdspolitiken med dess transfereringar till denna jämna inkomstfördelning. Under 1990-talet ökade dock både löne- och inkomstspredningen. Den ökande inkomstspredningen märktes vid millennieskiftet, bl.a. i höga kapitalinkomster. Från och med 2000 har dock inkomstspredningen minskat något i Sverige.

Inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor har i stort sett varit oförändrade de senaste tio åren. Mellan 2001 och 2002 steg dock kvinnornas inkomster mer än männens. Trots detta var den genomsnittliga disponibla inkomsten för kvinnor 2002 knappt 70 % av den genomsnittliga inkomsten för män. Även mellan olika typer av hushåll varierar inkomsten betydligt.



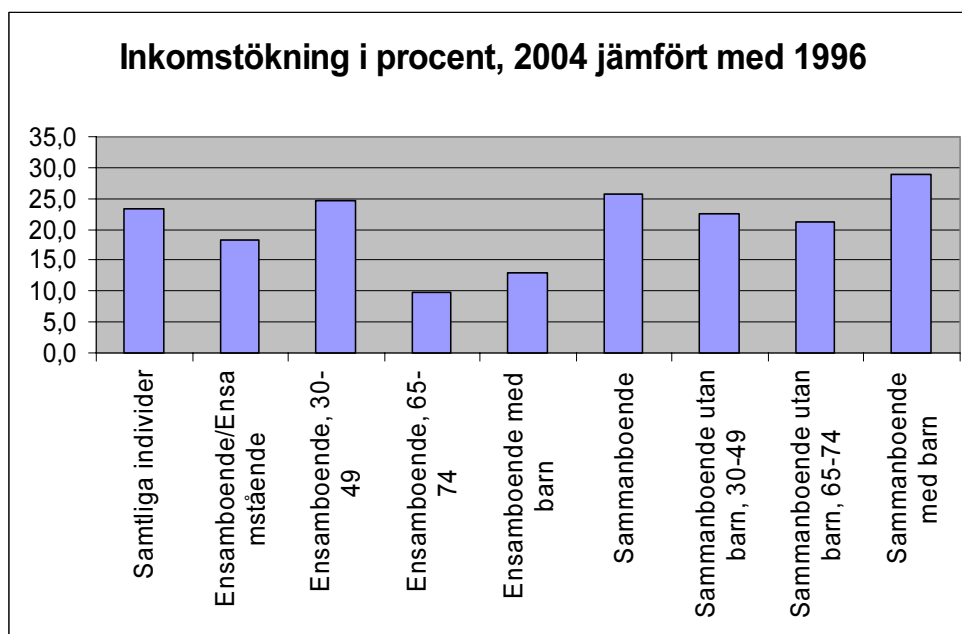
Källa: SCB

Sammanboende har inte bara en betydligt högre disponibel inkomst än ensamboende, de har också haft en bättre inkomstutveckling. Sammanboende hade 1996 ungefär sju % högre disponibel inkomst jämfört med genomsnittet i Sverige. Samma år hade ensamboende en disponibel inkomst som var endast 86 % av genomsnittet i landet. Givetvis finns det hushåll som har fått lägre inkomster mellan 1996 och 2004 men sammantaget har samtliga hushålls- och inkomstgrupper fått stigande inkomster. Inkomstökningen har dock varierat. År 2004 hade den disponibla inkomsten för sammanboende ökat till nio % över den genomsnittliga disponibla inkomsten i landet, medan den för ensamboende hade sjunkit till 83 % av genomsnittet. Det innebär att även om ensamstående fått ökade inkomster har den genomsnittliga inkomsten ökat mer. Ensamstående med barn var den hushållskategori som hade den lägsta disponibla inkomsten 1996. Den utgjorde då 76 % av den genomsnittliga disponibla inkomsten i landet. Den siffran hade sjunkit till 69 % 2004. Ensamstående med barn har alltså haft en betydligt lägre inkomstökning än genomsnittet. Den disponibla inkomsten för ensamboende över 75 år är i stort sett densamma som för ensamboende med barn.

Skillnaden mellan män och kvinnor framgår också när man tittar på disponibel inkomst i olika hushåll. Ensamstående kvinnor har lägre inkomster än ensamstående män oavsett ålder. Ensamstående kvinnor med barn är den hushållstyp som har den lägsta inkomsten per konsumtionsenhet.

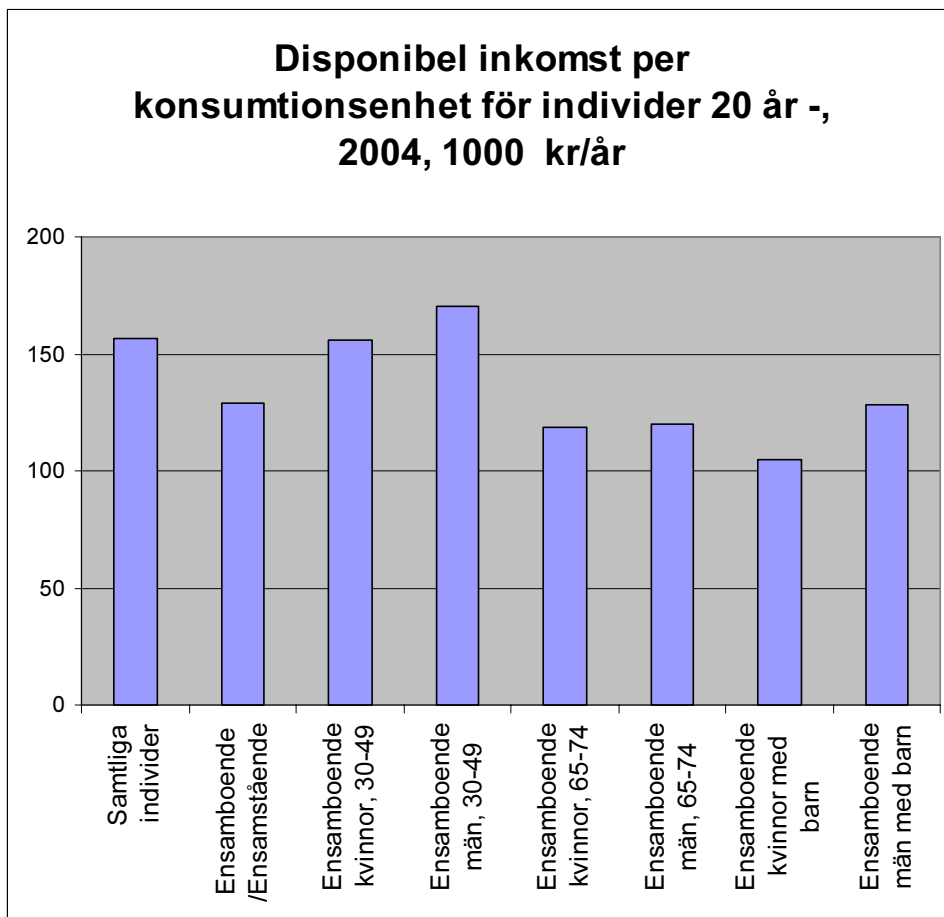
Sammanboende med barn har haft en mer gynnsam utveckling även om den disponibla inkomsten per individ är lägre ju fler barn som hushållen har. Hushåll som består av sammanboende mellan 30 och 64 år och som inte har barn är den kategori som redan 1996 hade den högsta disponibla inkomsten per individ. Dessa grupper har också ökat sin

inkomst under perioden. Den låg 2003 mer än 40 % över genomsnittet. Prop. 2005/06:105
Den relativa ökningen var dock störst för sammanboende med barn.

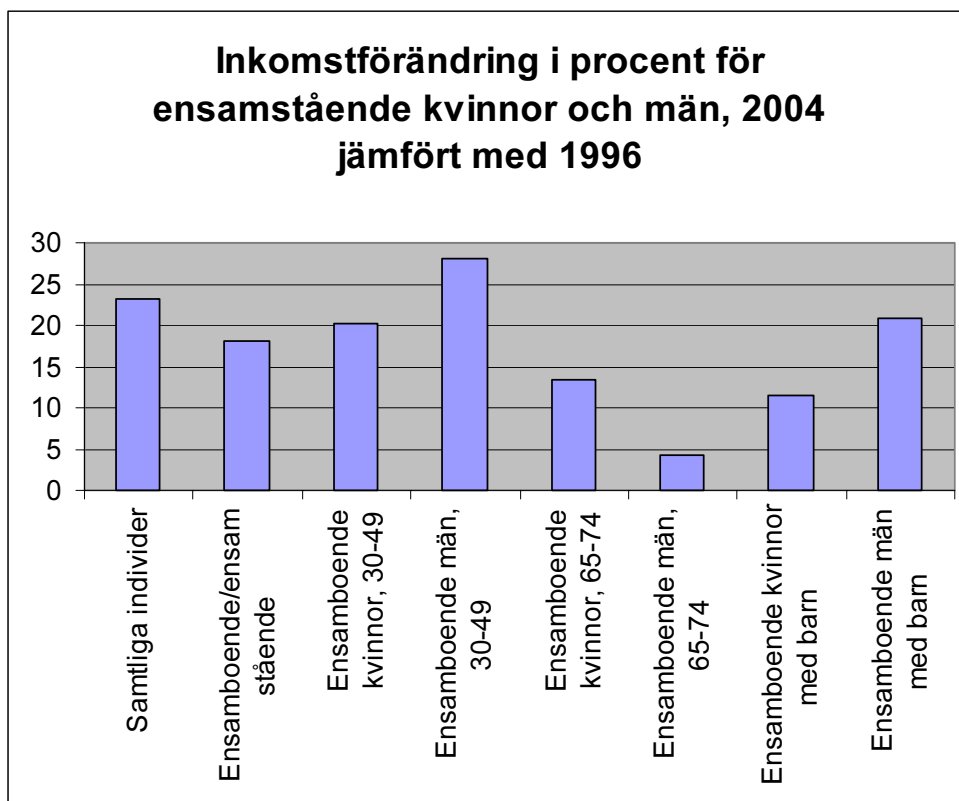


Källa: SCB, siffrorna för år 2004 är preliminära.

Inkomstutvecklingen på hushållsnivå har inte lett till en generell utjämning mellan ensamstående kvinnor och män. För de flesta kategorierna har i stället ensamstående kvinnor haft en sämre inkomstutveckling än den för ensamstående män. Ensamstående kvinnor i åldern 65–74 har dock närmast sig nivån för männen eftersom deras inkomster stigit relativt sett mer än den för män i motsvarande ålder. Fortfarande har dock dessa kvinnor en lägre absolut inkomst än den som männen har.



Källa: SCB, siffrorna för 2004 är preliminära.



Källa: SCB, siffrorna för 2004 är preliminära.

Den generellt gynnsamma utvecklingen av den svenska ekonomin har följaktligen inte fördelats jämt över befolkningen. Totalt hade 3,1 % av hushållen 1995 en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är lägre än hälften av genomsnittet. Denna andel steg under återstoden av 1990-talet för att 2000 vara uppe i 4,1 %. Efter 2000 har det skett en utjämning i inkomstspridningen.

Bland de ensamstående är det betydligt fler som har en disponibel inkomst som är mindre än hälften av genomsnittet för hushåll i Sverige och bland de ensamboende är det framför allt i unga hushåll som andelen är hög. Cirka 14 % av de ensamstående mellan 20 och 29 år hade 2003 en disponibel inkomst som var lägre än hälften av genomsnittet. Mer än vart femte hushåll i denna kategori hade en disponibel inkomst som var lägre än 60 % av den genomsnittliga disponibla inkomsten i landet.

För ensamstående med barn syns samma generella trend. År 1995 hade knappt 5 % av dessa hushåll en disponibel inkomst som utgjorde mindre än 50 % av riksgenomsnittet. Denna siffra steg under resten av 1990-talet till 8,9 % 2000 och har sedan dess sjunkit till 7,3 % 2003. Andelen ensamstående med barn som har en disponibel inkomst som är mindre än 60 % av genomsnittet har däremot stigit under perioden 1995 till 2003, från 14,7 % till 21,2 %.

Den generella bilden av att inkomstklyftorna ökade under andra halvan av 1990-talet, för att sedan minska under de senaste åren syns också i statistiken över biståndsmottagande hushåll. Här stiger det utbetalda biståndet i reala termer 1994-1997 för att sedan minska till 2004 då det åter ökar marginellt. Den andel hushåll som är biståndstagare stiger också från 1994 till 1997 för att därefter minska från drygt 10 % av hushållen till knappt 6 % 2004.

För konsumenter som är nya svenskar ser villkor och förutsättningar ofta annorlunda ut. Många nya svenskar har låg disponibel inkomst, vilket innebär att ett dåligt köp drabbar dem hårdare. Den som kommer till Sverige kan också behöva råd och hjälp för att sätta sig in i vilka rättigheter och skyldigheter man har som konsument. Information kan därför vara av extra stor betydelse. Konsumtion spelar även en central roll i vår kultur och har därför betydelse för sociala relationer och situationer. Kunskap om konsumtionsfrågor är också ett sätt att få tillträde till och bli delaktig i det svenska samhället.

4.2.2 Ekonomisk utsatthet bland barn

Ett annat sätt att spegla samhällsutvecklingen är att se till villkoren för barnen. Barnfamiljer i allmänhet och ensamstående föräldrar i synnerhet har lägre inkomster än genomsnittet. Den andel barn som lever i familjer med en ekonomisk standard som inte motsvarar socialbidragsnormen steg från 13 % 1994 till 21 % 1996 för att därefter sjunka till 11 % 2003. För barn till ensamstående mödrar är motsvarande siffra 19 % 2003.

En annan indikator på ekonomisk utsatthet är om man saknar en kontant marginal mindre än 14 000 kronor. Torbjörn Hjort, forskare vid Socialhögskolan, Lunds universitet, pekar i sin avhandling "Nödvändighetens pris" från 2004, på att avsaknaden av en sådan ekonomisk buffert försvårar möjligheten att ta del av ekonomiskt

fördelaktiga erbjudanden som storpack, realisationer och mängderbidanden. Hjort påpekar också att köp av kapitalvaror på avbetalning ofta blir dyrare än kontantköp. Statistik för 2003 visar att hushåll med ensamstående föräldrar, särskilt ensamstående mammor, ligger mycket högt när det gäller avsaknaden av en sådan kontantmarginal. Statistiken visar också att det är nästan tre gånger vanligare att denna kontantmarginal saknas i barnhushåll där båda föräldrarna är födda utanför Sverige, jämfört med barnhushåll där båda föräldrarna är födda i Sverige.

Under senare år har den ekonomiska situationen för barn och unga undersökts. En interdepartemental arbetsgrupp tillsattes i juni 2003 med uppgift att beskriva och analysera situationen för barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer. Arbetet resulterade i rapporten Ekonomiskt utsatta barn (Ds 2004:41). I 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) aviserade regeringen att 1 miljard kronor ska avsättas fr.o.m. 2006 för reformer för ekonomiskt utsatta barn. Regeringen har därefter lämnat propositioner till riksdagen med förslag på förbättringar inom underhållsstödet och bostadsbidrag för barnfamiljer samt införandet av ett barntillägg för studerande föräldrar inom studiestödssystemet. Ytterligare förbättringar inom de allmänna barnbidragen och föräldraförsäkringen aviserades i budgetpropositionen för 2006. Dessa förbättringar riktas till de ensamstående föräldrarna med låga inkomster.

Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet för familjer födda i Sverige är några procent högre än genomsnittet i Sverige. För barn med föräldrar födda inom Norden ligger motsvarande disponibla inkomst knappt 5 % under rikssnittet. Familjer där båda föräldrarna är födda utanför EU är motsvarande siffra 78 % av genomsnittet. Det märks också en mycket tydlig skillnad i hur länge man har bott i Sverige. Familjer där båda föräldrarna kommer från länder utanför EU som har bott i Sverige i 10 år eller kortare tid har en inkomst som utgör mindre än 70 % av genomsnittet medan för familjer med föräldrar födda utanför EU som har bott i Sverige i mer än 20 år och har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet är nästan 95 %.

Barn och unga som konsumenter

Barn och unga är i hög grad konsumenter. De har ofta egna pengar att röra sig med, de tilltalas som konsumenter och de påverkar familjens konsumtionsmönster. De möter också många bilder av sig själva som barn och ungdomar i konsumtionssamhället. Barn och unga är inte bara individer i olika åldrar, de är också pojkar eller flickor, de lever i en sociokulturell miljö och under varierande ekonomiska omständigheter. Dessa faktorer påverkar deras val i olika köpsituationer. Pressen är i dag stor på barn och unga att äga vissa konsumtionsvaror, som märkeskläder och elektronik.

Av 120 intervjuade ungdomar mellan 15–18 år hade alla utom en mobiltelefon, se Skatteverkets rapport (2005:3). Även om rapporten visade att kontantkortet fortfarande dominerar stort så var 25 % av ungdomarna knutna till ett kontraktsabonnemang, något som ökar risken för överskuldssättning. Rapporten pekar också på att operatörernas marknadsföring är aggressiv och exponeras ovanligt stor i media.

Ett sätt att mäta barns och ungdomars konsumtionsutrymme är att se på den ekonomiska bufferten de har. En mycket stor majoritet av barn och unga i åldrarna 10–18 år säger sig kunna skaffa 100 kronor till dagen därpå om så behövs. Bland pojkar säger 81 % att de kan skaffa en sådan buffert medan motsvarande siffra för flickorna ligger på 76 %. Andelen som kan skaffa en sådan buffert är mindre bland 10–12 åringar och högre bland 16–18 åringar, men könsskillnaden finns i samtliga åldersgrupper. På motsvarande sätt uppger flickorna i något högre grad att de någon eller några gånger under det senaste halvåret inte har haft råd att köpa något de vill ha men de flesta barnen uppger att de kan köpa det som de vill ha.

Om man i stället frågar barn om de någon gång under det senaste halvåret inte har haft råd att följa med kompisar, visar svaren att bland barn i åldern 10–12 år är det pojkarna som oftare har fått avstå. För ungdomar i åldrarna 13–15 år och 16–18 år, återgår dock det tidigare mönstret, dvs. att flickorna oftare uppger att de inte har råd att följa med kompisar i större utsträckning än vad pojkarna gör. I samtliga åldrar uppger en tredjedel att de under det senaste halvåret inte har kunnat följa med kompisar på någon eller några aktiviteter eftersom de inte har haft råd.

Många unga ifrågasätter delar av den moderna livsstilen, inte minst om den är förenlig med deras syn på rättvisa. Fler än 30 % av konsumenterna som är mellan 15 och 19 år och drygt 50 % av konsumenterna mellan 20 och 29 år har någon gång bojkottat en vara eller valt en vara framför en annan av etiska skäl. För dessa konsumenter kan ökad kunskap och tillgång till utförlig information ha stor betydelse. Bland de yngre barnen handlar det inte om egna aktiva val utan i stor utsträckning om påverkan från kamrater, vuxna och inte minst om reklamens påverkan.

I dag använder marknadsförare alltmer subtila metoder för att nå ut med sina produkter. Det förekommer att företag köper ungdomars tjänster att på en hemsida, som ungdomarna ofta besöker och där de har ett kompisnätverk, skriva om en produkt som t.ex. en film, en sminkprodukt eller ett livsmedel till andra ungdomar. Detta ses som ett av de mest effektiva sätten att få genomslag för en produkt eftersom det bygger på ett förtroende som finns vänner emellan. Den här typen av kommersiell press är särskilt svår att genomskåda och värja sig mot, särskilt för unga människor.

4.3 Mäns och kvinnors konsumtionsmönster

Både män och kvinnor ska kunna känna sig trygga som konsumenter. Vi lever i ett samhälle där våra möjligheter och livsvillkor starkt påverkas av vilket kön vi tillhör. Även konsumtion är könsrelaterad. Exempelvis äter män oftare ute än kvinnor och de konsumerar mer alkohol och tobak än kvinnor. Kvinnor å andra sidan konsumerar en större andel hushållstjänster och hygienartiklar än vad män gör. I rollen som konsument ska kön inte innebära att man diskrimineras och får sämre fungerande eller dyrare produkter eller tjänster. Många produkter som i dag finns på marknaden är skapade efter det ena eller det andra könets kroppar, intressen och behov. Vi konsumerar i dag allt fler tjänster och gör allt fler

val av service av olika slag. Även här kan män och kvinnor ha olika behov. Men män och kvinnor har också olika livscyklar, varför de också efterfrågar olika varor och tjänster i olika perioder i livet. Det bör därför finnas en funktionell anpassning av varor och tjänster utifrån såväl mäns som kvinnors behov. Bristen på jämställdhet yttrar sig också i olika konsumtionsmönster, där kvinnor t.ex. oftare köper förbrukningsvaror, som mat, kläder och hushållsartiklar, medan män i högre utsträckning köper kapitalvaror och oftare står som ägare av bostad, bil och hemelektronik. Detta mönster är en spegling av den uppdelningen av betalt och obetalt arbete i hushållen. Det obetalda och osynliga arbetet utförs fortfarande till största delen av kvinnor.

4.4 Konsumenter i EU

EU:s inre marknad har skapat nya möjligheter och många fördelar för såväl konsumenter som för företag. Sverige har varit en del av EU:s inre marknad i drygt tio år. Den inre marknaden ger ett större utbud av varor och tjänster och skapar förutsättningar för ökad konkurrens och lägre priser.

För att konsumenterna ska känna förtroende för och bli aktiva på den inre marknaden behövs konsumentpolitiska åtgärder på EU-nivå. Dels ska varor och tjänster vara säkra, dels ska konsumenterna känna trygghet även i andra avseenden när de handlar. Dessutom tenderar marknadsföring, obeställd e-post reklam (s.k. skräppost) och dylikt att bli mer gränsöverskridande. Utvecklingen av den inre marknaden gynnas av att EU:s regler för marknaden harmoniseras. Dessutom gör gemensamma regler det lättare för konsumenterna att veta vilka rättigheter de har, oavsett i vilken medlemsstat de handlar. Gemensamma regelverk som ger ett starkt konsumentskydd behövs därför på en gemensam EU-marknad.

I samband med att regelverket kompletteras och ses över (se avsnitt 7.4) avser regeringen att verka för ett harmoniserat konsumentskydd som håller hög skyddsnivå, att det görs likformigt så långt som det är rimligt och att det är tillräckligt dynamiskt för att snabbt kunna möta nya förhållanden på marknaden. Bedömningen av de gemensamma reglernas utformning måste göras utifrån vad som i det aktuella fallet mest gynnar konsumenternas intressen. Utgångspunkten är att harmoniseringen inte ska innebära försämringar för konsumenter i medlemsstater som redan har ett högt skydd. För att lagstiftning och konsumentpolitiska beslut ska få genomslag i praktiken inom EU måste det finnas en effektiv marknadsbevakning och kontroll. Denna fråga har nu hög prioritet inom EU.

4.5 En växande tjänstesektor

En stor del av tillväxten i Sverige sker numera inom tjänstesektorn. Sektorn utgör redan i dag cirka 75 % av vår totala BNP. Analyserna om tjänstesektorns tillväxt är dock komplicerade eftersom ”tjänster” ibland är svåra att definiera.

Det blir allt vanligare att tjänster ingår i vad som traditionellt betraktats som tillverkningsindustri. En studie som har utförts av Svenskt Näringsliv visar att 85 % av de anställda i tillverkningsindustrin även ägnar sig åt tjänsteverksamheter ("Svensk internationell tjänstehandel – nuläge och möjligheter", Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001). Till exempel erbjuder i dag vissa biltillverkare finansiella tjänster, konsulttjänster och utbildning. Livsmedelsproducenterna ger råd om livsmedelssäkerhet och teleoperatörerna tjänar pengar på att erbjuda telefonrådgivning till användare av datorprogram.

Det är också allt vanligare att produkter tas fram genom samarbete mellan producenter och användare och att tjänster byggs in i paketslösningar. Vid köp av en vara kan det ingå ett åtagande om service vid köpet. Allt oftare blir det svårare att skilja varan från tjänsten. Ibland köper konsumenten snarare en funktion och då kan det vara än svårare att särskilja vad som egentligen är en ren tjänst.

Europeiska rådet antog 2000 en strategi för ekonomiska reformer som ska göra Europeiska unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi till 2010, den s.k. Lissabonstrategin. En nyckelfaktor i programmet är genomförandet av den inre marknaden för tjänster. Syftet med att underlätta handel med gränsöverskridande tjänster är bl.a. att ge gemenskapens medborgare och företag bättre priser, utbud och kvalitet. Som ett led i Lissabonstrategin presenterade Europeiska kommissionen i februari 2004 ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden (KOM(2004) 2 slutlig). Syftet med direktivet är dels att fastställa en rättslig ram som undanröjer hinder för fri etablering för leverantörer av tjänster och fri rörlighet för tillfälliga tjänster, dels att skapa en rättslig säkerhet för både leverantörer och mottagare av tjänster. Europaparlamentets första läsning har avslutats. Europaparlamentets text överensstämmer i stora drag med svenska skyddsintressen och berör problemområden som Sverige har lyft fram i rådsarbetet. Den nya principen om frihet att tillhandahålla tjänster måste analyseras vidare inom ramen för den fortsatta processen. Det råder delade meningar om innebörden av kompromissen. Reglernas utformning måste noga bevakas ur ett konsumentperspektiv.

4.6 Konsumentpolitik för hållbar utveckling

Välfärden måste även omfatta kommande generationer. Konsumtionen måste därför vara hållbar ur såväl ett socialt, ett ekonomiskt som ur ett miljömässigt perspektiv. Konsumentpolitiken är ett viktigt verktyg för att uppnå målet om en hållbar utveckling. Hållbar utveckling handlar om att värna om och nyttja givna resurser på ett hållbart sätt. Men det handlar också om resurseffektivisering och om att långsiktigt förvalta och investera i mänskliga, sociala och fysiska resurser. Att värna om naturresurser och människors hälsa är en avgörande förutsättning för utveckling och välbefinnande. Hållbar utveckling bärs upp av människors arbetskraft, kunskap och kreativitet. I det hållbara samhället tillfredsställs våra behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

Det finns många undersökningar som pekar på hur konsumtionen i Sverige och i Europa påverkar utvecklingen. En rapport från EU:s miljöbyrå, European Environmental Agency (EEA Report 11/2005), om de europeiska hushållens konsumtionsvanor och miljön, visar att hushållens konsumtion i Europa har växt med nästan en tredjedel det senaste årtiondet. Samtidigt som ekonomisk tillväxt är en förutsättning för hållbar utveckling, visar EEA:s studie att svenska konsumenters miljömässiga fotavtryck – dvs. den miljöpåverkan konsumenter orsakar miljön mätt i yta, hektar (ha) – är stort (7,0 ha), även i förhållande till det europeiska genomsnittet (4,9 ha).

Livslängden har ökat i Sverige, men inte antalet år med full hälsa. Trots den i stort sett gynnsamma hälsoutvecklingen finns det några sjukdomar som ökar. Mest oroande är ökningen av fetma och där till relaterade följsjukdomar. Detta problem behandlas vidare i avsnitt 9.3.1.

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringen. Det betyder att alla politiska beslut ska utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. En vidareutveckling av den reviderade svenska strategin för hållbar utveckling överlämnades till riksdagen i mars 2006 i form av en skrivelse Strategiska utmaningar – En vidare utveckling av svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2005/06:126). I skrivelsen betonas vikten av hållbar tillväxt, ett hållbart samhällsbyggande och god hälsa på lika villkor. Regeringen har samtidigt överlämnat en skrivelse till riksdagen om hållbar konsumtion Tänk om! En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen (skr. 2005/06:107).

Konsumtion för en socialt hållbar utveckling handlar också om etiska frågor och globala samband. Bland de etiska frågorna finns även omsorg om djuren, t.ex. i samband med längre transporter. Som konsumenter deltar vi alla i världshandeln. En konsuments vardagsliv påverkas av och påverkar vardagslivet för andra konsumenter – och producenter – i andra delar av världen. Det handlar om rättvisa när det gäller producentens arbetsvillkor, rättvisa och jämställda löner, bra arbetsmiljö och rätten att organisera sig. Stöd till en mer human, långsiktig och solidarisk konsumtion kommer därför även fortsatt att vara en del av konsumentpolitiken.

5 Uppföljning av handlingsplanen för 2001–2005

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

Flera uppdrag, utredningar och ny lagstiftning har initierats inom ramen för den nu gällande handlingsplanen. I det här kapitlet presenteras de åtgärder som har genomförts i syfte att uppnå de konsumentpolitiska målen. Åtgärderna presenteras under det mål som de har haft till uppgift att uppnå:

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

Inflytandemålet

Konsumentfrågorna inom det finansiella området har varit ett prioriterat område. En rad åtgärder som utlovats har genomförts. En ny lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter har tagits fram och trädde i kraft den 1 juli 2004. Ett uttryckligt krav på kreditprövning har införts i konsumentkreditlagen (1992:830).

En utredning om obehörig användning av kontokort samt konsumentskydd vid s.k. modemkapning tillsattes i februari 2004 (dir. 2004:10) med huvudsaklig uppgift att se över bestämmelserna i 34 § konsumentkreditlagen (1992:830) om kontohavares betalningsansvar för obehörig användning av kontokort. Ett delbetänkande, Konsumentskydd vid modemkapning (SOU 2005:20), överlämnades i mars 2005. Betänkandet har remissbehandlats och en proposition förbereds (se avsnitt 9.1.1). Remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (Jo2005/1980). Uppdraget slutredovisades i december 2005 då betänkandet Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. (SOU 2005:108) överlämnades till Justitiedepartementet. Remissbehandlingen påbörjas våren 2006.

Finansinspektionen har undersökt hur väl företagen följer inspektionens föreskrifter och allmänna råd om klagomålshantering. Undersökningen omfattade 196 företag inom områdena bank, fond, värdepapper och försäkring. Resultatet har redovisats i rapporten Hantering av klagomål i finanssektorn (2005:9).

Sedan den 1 april 2004 gäller ett förbud mot att sända e-postreklam, liksom reklam via sms och mms till fysiska personer, om inte personen i förväg har gett sitt samtycke. Vidare krävs att det finns en giltig avsändaradress till vilken mottagaren kan sända en begäran om att marknadsföringen ska upphöra. Detta gäller även vid marknadsföring till juridiska personer. Bestämmelserna har tagits in i marknadsföringslagen (1994:450) och genomför artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk

kommunikation, direktiv om integritet och elektronisk kommunikation (EGT L 201, 31.7.2002, s. 37, Celex 32002L0058).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004, direktivet om otillbörliga affärsmetoder (EUT L 149, 11.6.2005, s. 22, Celex 32005L0029), trädde i kraft den 12 juni 2005. Syftet med direktivet är att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa ett högt konsumentskydd genom att medlemsstaternas lagar och andra författningar ändras så att de överensstämmer med varandra när det gäller otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen (artikel 1). Regeringen beslutade den 16 juni 2005 ett kommittédirektiv om genomförande av EG:s direktiv om otillbörliga affärsmetoder (Dir. 2005:72). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att lägga fram förslag till författningsändringar som är nödvändiga och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2006.

Sedan 2002 har Konsumentverket i samarbete med Konkurrensverket haft i uppdrag att genomföra systematiska studier av vilka konsekvenser som de nyligen konkurrensutsatta marknaderna har. Bland annat har el- och telemarknaderna undersökts. Under 2004 har en erfarenhetssummering gjorts av de marknader som har studerats och förslag har lämnats på åtgärder inom området (PM 2004:20).

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

En särskild satsning har riktats mot ungdomars inflytande i konsumentpolitiska frågor. Allmänna arvsfonden fördelade under åren 2002–2004 totalt 10 miljoner kronor till ungdomsorganisationer som arbetar med konsumentfrågor. En utvärdering av projekten pågår för närvarande.

Den 1 juli 2004 fick Allmänna reklamationsnämnden en nivåhöjning av sitt förvaltningsanslag för att återuppta vissa typer av försäkringstvister som tidigare tillfälligt hade undantagits. Det möjliggjorde för nämnden att återuppta prövningen av ärenden rörande kapitalförsäkring, livförsäkring, pensionsförsäkring samt sjukförsäkring.

För att öka ideella organisationers möjlighet till inflytande i konsumentpolitiken ökade det statliga stödet till dessa 2002. Dessutom har Konsumentverket fördelat stöd till organisationer som engagerar sig i konsumentfrågor. En samrådsgrupp för konsumentorganisationer har träffats regelbundet.

För att bättre ta till vara konsumentaspekterna vid utformningen av regeringens politik verkade under 2001–2005 ett råd för konsumentfrågor. Rådet leddes av konsumentministern och bestod av företrädare för berörda myndigheter och har haft ca två möten per år.

Konsumentverket har under 2005 haft i uppdrag att i sin årsredovisning redovisa hur barn och ungas behov tillgodoses genom de insatser som myndigheten genomför.

Hushållningsmålet

En ny prisinformationslag (2004:347) trädde i kraft den 1 oktober 2004. Den nya lagen omfattar även produkter och tjänster som inte tidigare har omfattats av krav på prisinformation, t.ex. el och mobiltelefoni.

Konsumentverket fick 2002 i uppdrag att närmare analysera orsakerna och uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldssättning. Verket överlämnade en rapport till regeringen i juli 2003 (PM 2003:04).

Utredningen om skuldsanering har i betänkandet Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (SOU 2004:81) lämnat förslag på ett förenklat förfarande i skuldsaneringsärenden. Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen i februari 2006. I förslaget till ny skuldsaneringslag ges Konsumentverket en vägledande och stödjande roll för budget- och skuldrådgivarna. Konsumentverket kommer att tillföras medel för detta fr.o.m. 2007.

Säkerhetsmålet

Det nya EG-direktivet om produktsäkerhet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L11, 15.1.2002, s. 4, Celex 32001L0095), antogs 2001. Den nya produktsäkerhetslagen (2004:451) trädde i kraft den 1 juli 2004. Genom den nya lagen förbjuds näringsidkare att tillhandahålla farliga varor och tjänster och ska på eget initiativ vidta de åtgärder som behövs för att varorna eller tjänsterna inte skadar någon. Samtidigt skärptes lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet.

I oktober 2001 tillsatte regeringen Barnsäkerhetsdelegationen (S 2001:5) med uppgift att se över och arbeta med frågor om säkerhet och skadeförebyggande arbete i barns och ungdomars miljö. Delegationen lämnade sitt slutbetänkande den 15 januari 2004 Från barnolycksfall till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127). Med utgångspunkt i delegationens förslag har Statens räddningsverk fr.o.m. den 1 januari 2005 det nationella samordningsansvaret för barns och ungas säkerhet.

Systemet för skaderegistrering behandlades i samband med propositionen Nationella mål för folkhälsan (2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Socialstyrelsen har därefter analyserat möjligheterna att utveckla skaderapporteringsystemet EHLASS (European Home and Leisure Accident Surveillance System). För att stärka systemet har regeringen fr.o.m. 2005 ökat det statliga bidraget till EHLASS till totalt 3 miljoner kronor årligen.

En utredning tillsattes våren 2003 för att utreda marknadskontrollens framtida organisation och finansiering. Utredningen överlämnade i juni 2004 betänkandet Tillsyn för säkrare varor och öppna marknader (SOU 2004:57). Riksdagen har våren 2005 antagit regeringens proposition

Riktlinjer för marknads kontroll, m.m. (prop. 2004/05:98, bet. Prop. 2005/06:105 2004/05:NU15, rskr. 2004/05:296).

Konsumentverket har redovisat två rapporter om tjänstesäkerhet och inlett arbete på området.

Konsumentverket fick 2004 i uppdrag att dels genomföra en informationsinsats om modemkapningar, dels en kartläggning av förekomsten av försåtliga sms-tjänster. Informationsinsatsen genomfördes hösten 2004 tillsammans med berörda myndigheter och företag som är verksamma i branschen, bl.a. banker och Internetoperatörer. Konsumentverket redovisade sitt uppdrag i november 2004 (PM 2004:13).

Miljömålet

År 2002 utvärderade regeringen Miljömålet i konsumentpolitiken och redovisade resultatet i en skrivelse till riksdagen (skr. 2002/03:31). Utvärderingen visade att arbetet inom ramen för målet har varit framgångsrikt och främst koncentrerats till kunskapsförmedling i syfte att öka informationen till konsumenterna och att påverka bl.a. producenterna i en mer miljömässigt hållbar riktning. Utvärderingen resulterade också i att nya delmål togs fram med syfte att förbättra förutsättningarna för konsumenter att leva och agera miljömässigt.

En utredare tillkallades i mars 2004 för att precisera begreppet hållbar konsumtion för hushållen samt att föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion ska uppnås. I december 2004 överlämnade utredaren delbetänkandet Hållbara laster – konsumtion för en ljusare framtid (SOU 2004:119) och i maj 2005 slutbetänkandet Bilen, biffen och bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion (SOU 2005:51). De båda betänkandena har remissbehandlats och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (Jo2004/2725 respektive Jo2005/1467). Remissen av slutbetänkandet omfattade inte de förslag som rör tull, skatt och avgifter. Med utgångspunkt i de båda betänkandena kommer regeringen i mars 2006 i en skrivelse till riksdagen att redogöra för de åtgärder som man vidtar för att uppnå en hållbar konsumtion. Se vidare avsnitt 9.3.1.

Från och med 2002 har Konsumentverket tillförts 5 miljoner kronor årligen för att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel. Flera informationsbroschyrer har tagits fram och ett dialogforum med producenter har inrättats. Erfarenheterna av arbetet presenterades 2005 i en rapport (PM 2005:7).

Inom ramen för Sveriges miljö- och landsbygdsprogram lämnas miljöersättning för ekologiskt jordbruk. Kostnaden för ersättningen uppgick till ca 570 miljoner kronor 2005. Vidare erbjuds ekologiska jordbrukare utbildning och rådgivning inom ramen för programmet.

Finansiellt stöd på drygt 4 miljoner konor per år har lämnats till miljömärkena Svanen och Blomman. Den etiska märkningen har fått ekonomiskt bidrag genom att organisationen Rättvisemärkt fr.o.m. 2004 får ett statligt stöd på 1,6 miljoner kronor.

En satsning om 20 miljoner kronor gjordes 2002 för att stödja den kommunala konsumentvägledningen. Konsumentverket ansvarade för fördelningen av pengarna till olika projekt, där slutligen 80 kommuner deltog.

En nivåhöjning på 5 miljoner kronor har även gjort det möjligt för Konsumentverket att kostnadsfritt tillhandahålla kurser för konsumentvägledare.

För att öka konsumenters kunskaper och samordna informationen om avtalspensioner har staten och pensionsbolagen skapat en Pensionsportal (www.minpension.se) som lanserades i november 2004. Där kan den enskilde begära samlad information om sina pensionsförmåner från i första hand allmänna pensionssystem och uppgifter om kollektivavtalad tjänstepension.

För att bättre utnyttja och ta del av den konsumentforskning som bedrivs, såväl i Sverige som internationellt, har Konsumentverket på regeringens uppdrag inrättat ett vetenskapligt råd.

För att främja forskningen inom konsumentområdet har Centrum för konsumentvetenskap (CFK) vid Göteborgs universitet fr.o.m. 2001 av regeringen fått statligt stöd med 1,1 miljoner kronor. Stödet har fr.o.m. 2005 utökats till 1,6 miljoner kronor. Syftet med det ökade stödet är att förbättra möjligheten att sprida forskningsresultat och kännedomen om konsumentvetenskap.

6 Nya mål för konsumentpolitiken

Regeringens förslag: De nuvarande fem målen för konsumentpolitiken ersätts med ett mål:

- Trygga konsumenter som handlar hållbart.

Regeringens bedömning: Det övergripande målet kompletteras med tre nya delmål:

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

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

Förslaget i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till de nya målen som föreslås i promemorian. Bl.a. *Statskontoret* och *Konkurrensverket* anser att det övergripande konsumentpolitiska mål som föreslås är otydligt och att det inte kan anses uppfylla kraven på att vara mätbart eller realistiskt. Konsumentpolitik kan enligt *Näringslivets Delegation för Marknadsrätt* inte gå ut på något annat än att öka konsumenternas välfärd och inte användas som instrument för att uppnå

andra samhällsekonomiska eller sociala mål, som i och för sig kan vara nog så viktiga. De anser i stället att väl fungerande marknader bör utgöra ledstjärna för konsumentpolitiken.

Skälen för regeringens förslag

De övergripande målen som gäller för konsumentpolitiken i dag har i stora delar funnits sedan 1995. De fem målen är:

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

Användbarheten av dessa mål har under senare år ifrågasatts av olika intressenter. Målen anses ha skapat en oklar inriktning för konsumentpolitiken i stort och för verksamheten på berörda myndigheter. Av de synpunkter som har framkommit i remissinstansernas svar gör regeringen bedömningen att det råder stor enighet om att de konsumentpolitiska målen behöver revideras. De konsumentpolitiska målen ska utformas så att de myndigheter vars verksamhet ska bidra till måluppfyllelsen ska kunna omsätta målen i operativa mål för sin egen verksamhet.

Det som har saknats inom konsumentpolitiken är ett övergripande mål för hela politikområdet. Målet ska ge tydlig vägledning för alla berörda aktörer om vilka åtgärder som bör vidtas. Men det är också viktigt att de mål som riksdag och regering beslutar, ger ansvariga myndigheter tillräcklig frihet att planera och utforma sin egen verksamhet. Det mål som nu föreslås fångar in det som regeringen bedömer är det mest centrala för att konsumentpolitiken aktivt ska kunna bidra till regeringens övergripande mål om en hållbar utveckling och en ökad välfärd.

6.1 Ett övergripande mål

Konsumentpolitikens nya mål föreslås vara *Trygga konsumenter som handlar hållbart*. Konsumenterna ska vara en maktfaktor att räkna med. En trygg konsument vågar ställa krav, är kritiskt granskande, jämför priser och mervärden och vet vilka konsekvenser den egna konsumtionen har för honom eller henne själv och för samhället i stort. Därigenom blir konsumenten en inflytelserik aktör som genom sina medvetna val även kan bidra till den globala utvecklingen och ställa krav på företags sociala och miljömässiga ansvar. Konsumenten bidrar till en hållbar utveckling genom konsumtion av varor och tjänster med låg miljöbelastning som ger ett hälsosamt liv och som skapar arbetstillfällen och främjar efterlevnad av arbetsrättsliga konventioner, m.m. En trygg konsument bidrar aktivt till samhällets mål om välfärd och hållbar utveckling.

Trygga konsumenters aktiva val bidrar på ett avgörande sätt till fungerande marknader som skapar tillväxt och därmed välfärd. Med ökad kunskap och information har konsumenterna förutsättningar att göra aktiva val. Konsumentmakt förutsätter också en lagstiftning som skyddar kollektivet och den enskilde och som väger upp det underläge som konsumenterna många gånger befinner sig i. Konsumenterna ska vara trygga i att de har rättigheter och kunskap om hur dessa rättigheter kan användas. Den kommunala konsumentverksamheten ger stöd till de konsumenter som inte på egen hand kan ta till vara sina rättigheter. Konsumentpolitiken bidrar därmed till en jämnare fördelning av resurser, både på individ- och samhällsnivå. Alla konsumenter ska ha förutsättningar att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

6.2 Tre delmål

Det övergripande målet kompletteras med tre nya delmål:

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

De tre delmålen anger huvudfrågor inom konsumentpolitiken, nämligen tillsyn och marknadskontroller, tvistlösning, kunskap och information samt näringslivets egenåtgärder. De fokusområden som regeringen ser som prioriterade i dag har alla bäring på samtliga tre delmål. Varje delmål utgör ett verksamhetsområde för konsumentpolitiken.

Genom årliga prioriteringar mellan olika konsumentpolitiska områden styr regeringen vilka åtgärder som bör genomföras och i vilken omfattning. Det skapar en större flexibilitet för regeringen att göra olika prioriteringar över åren.

I kapitel 7 beskrivs hur de verktyg som konsumentpolitiken förfogar över ska användas för att uppnå de nya målen. Regeringen ser behov av att särskilt fokusera på fyra områden, tjänster, säkra varor och tjänster, hållbara konsumtions- och produktionsmönster samt kommersiell press, och då särskilt den som är riktad till barn och unga. Åtgärder inom dessa områden presenteras i kapitel 9. För att kunna mäta måluppfyllelse och utvärdera vidtagna åtgärder (se kapitel 11), avser regeringen att återkomma med indikatorer för varje delmål i form av återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev.

Delmål 1: Konsumentskyddet är på en hög nivå och tillgängligt för alla

Ett konsumentskydd på en hög nivå är avgörande för att skapa trygga konsumenter. Konsumentskyddet ska här ses i en vid betydelse. I följande kapitel redogör regeringen för hur konsumentskyddet fortsatt ska kunna upprätthållas på en hög nivå och vara tillgängligt för alla invånare i Sverige. Lagstiftningen behöver anpassas till den alltmer ökande tjänstekonsumtionen. En översyn av konsumenttjänstlagen är en viktig åtgärd. Att öka konsumenternas möjligheter till snabb, billig och

rättssäker tvistlösning på el- och telefonimarknaderna är en annan. En översyn av Allmänna reklamationsnämndens uppgifter, organisation, sammansättning och arbetsformer planeras.

Skyddet för konsumenterna vid användandet av elektronisk kommunikation har en hög prioritet i regeringens arbete. Tillsynen på det finansiella området ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och ha en tydlig inriktning på förebyggande insatser. Det bidrar till att uppnå ett högt konsumentskydd som är tillgängligt för alla.

Regeringen kommer att verka för en stärkt och utökad konsumentrepresentation i standardiseringsarbetet för att bryta den dominans som producentensidan har i dag. En ökad samverkan i tjänstesäkerhetsarbetet mellan företag, kommuner, myndigheter, branschorganisationer och standardiseringsorgan är en förutsättning för ett högt konsumentskydd som är tillgängligt för alla.

Säkerheten på produkter som säljs till och för barn är särskilt viktig. Barn kan inte förutsättas att själva bedöma risken eller att läsa varningstexter. Därför måste varor och tjänster som är avsedda för barn vara så säkert konstruerade som möjligt.

Delmål 2: Medvetna och kunniga konsumenter hushållar med egna och gemensamma resurser

En ökad kunskap hos konsumenterna om följderna av den egna konsumtionen är en av förutsättningarna för att nå målet om en hållbar och rättvis global utveckling. Det handlar om att bidra till en utveckling där kommande generationers behov beaktas och där mänskliga rättigheter och andra etiska krav i produktionen respekteras.

Målet om kunniga och medvetna konsumenter handlar om en konsumtion som tar hänsyn till konsekvenserna för miljön, den egna ekonomin eller den egna hälsan, men även för levnadsförhållandena för människor i andra delar av världen. Trygga konsumenter vet var och hur de ska söka och få information och har kunskap om vilka krav som de kan ställa på producenter och andra näringsidkare. I kapitlen 7 och 9 redogör regeringen för de åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå målet.

För att på ett tidigt stadium kunna identifiera och åtgärda de problem som konsumenterna har med att göra medvetna val och hushålla med egna och gemensamma resurser krävs en löpande omvärldsbevakning och analys av problemen. Omvärldsanalys och forskning är en del i kunskapsbyggandet som ger förutsättningar för bättre utformade åtgärder och insatser för att uppnå de nya konsumentpolitiska målen.

Förutom de centrala myndigheterna är skolan, de kommunala konsumentvägledarna och budget- och skuldrådgivarna, de ideella organisationerna samt konsumentbyråerna viktiga kunskapsförmedlare. Genom att öka tillgången till information bidrar myndigheter och organisationer och näringsliv till att konsumenterna kan göra fler övervägda och medvetna val i sin konsumtion.

Barn är särskilt utsatta när det gäller olika typer av påverkan och har faktiskt eller upplever sig ha begränsade möjligheter att själva göra aktiva val. Här har föräldrar och andra vuxna i barnens närhet ett stort

Delmål 3: Producenter och övriga näringsidkare är ansvarstagande gentemot konsumenterna

Producenter och andra näringsidkare måste ta sin del av ansvaret för att det konsumentpolitiska målet om trygga konsumenter som handlar hållbart ska kunna bli verklighet.

De fristående rådgivningsbyråerna är bra exempel på hur näringslivet kan gå samman och möta de krav på att tillhandahålla information till konsumenterna (se avsnitt 9.1.3). Att ta fram s.k. uppförandekoder och system, som t.ex. etiska råd och andra självreglerande organ, för att säkerställa och kommunicera deras efterlevnad är ett annat bra exempel på hur näringsidkare kan ta sitt ansvar och dokumentera på vilket sätt som man är beredd att göra det.

En näringsidkare är enligt lag skyldig att se till att endast säkra varor saluförs på marknaden. Genom marknadskontroller och kunskapsförmedling ska berörda myndigheter se till att så sker.

Genom att tydliggöra sambandet mellan konsumtions- och produktionsmönster kan dessa processer verka ömsesidigt stödjande. Ansvarstagande näringsidkare producerar varor och tjänster som möjliggör och underlättar för konsumenterna att handla hållbart. De kan t.ex. inom ramen för sitt sociala ansvarstagande aktivt arbeta för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin produktion.

7 Strategi

För att nå det övergripande målet och delmålen för konsumentpolitiken krävs en rad olika insatser både på kort och lång sikt. Regeringens strategi innehåller ett antal verktyg. Det handlar om en stark samhällsekonomi, rättvis fördelningspolitik och effektiva institutionella förhållanden.

7.1 En stark samhällsekonomi

<p>Regeringens bedömning: En fortsatt stark samhällsekonomi och en rättvis fördelning av samhällets resurser är grundläggande för konsumenternas välfärd.</p>
--

Skälen för regeringens bedömning: En grundförutsättning för att konsumenterna ska känna sig trygga är att de har en god ekonomi och en tillfredsställande ekonomisk utveckling. Sverige har under de senaste tio åren haft en tillväxt som varit högre än genomsnittet i EU och OECD. Sverige har också lägre inflation, högre sysselsättning, lägre arbetslöshet och lägre räntor än EU som helhet. Sveriges reala bruttonationalinkomst (BNI) per capita har ökat snabbare än de ursprungliga femton EU-ländernas och i samma takt som i USA. Sverige är även ett av de länder i

världen som har högst välstånd och bäst levnadsstandard enligt FN:s Human Development Report. Hushållens ekonomiska standard ökade med 23 % mellan 1994 och 2003. Sverige tillhör också den grupp av länder som har lägst andel hushåll med svag ekonomi. Den svenska välfärdsmodellen är en viktig förklaring till att de ekonomiska klyftorna är förhållandevis små. Samtidigt kvarstår många orättvisor. Det är därför viktigt för löntagarna och konsumenterna att en politik för en stark samhällsekonomi och rättvis fördelning av samhällets resurser drivs vidare.

Regeringen har under senare år arbetat med riktade åtgärder mot särskilt utsatta grupper. Regeringen har höjt barnbidragen och lämnat förslag på förbättrat underhållsstöd och bostadsbidrag för barnfamiljer samt införandet av ett barn tillägg för studerande föräldrar inom studiestödssystemet. I budgetpropositionen för 2006 aviserades ytterligare förbättringar inom de allmänna barnbidragen och föräldraförsäkringen. Åtgärderna riktas främst till dem som är ensamstående föräldrar med lägst inkomster.

Att ha ett arbete och en god löneutveckling, att räntorna är låga och priserna stabila är viktigt för tryggheten. Men det är inte bara reallöneutvecklingen som är viktig för konsumenterna utan också vad man får ut av lönen. En viktig uppgift för konsumentpolitiken är att ge löntagarna bästa utbytet av hushållets inkomster och därmed ytterligare öka välfärden. De konsumentpolitiska åtgärderna är starkt kopplade till möjligheten till ökad välfärd och rättvis fördelning av samhällets resurser.

7.2 Bättre integrering av konsumentfrågorna i andra politikområden

Regeringens bedömning: För att bli offensivare och för att tydligare understödja den hållbara utvecklingen och få en påtagligare roll i välfärdspolitiken, bör konsumentfrågorna integreras bättre inom alla områden som är viktiga för konsumenterna. Konsumentverket bör ha en pådrivande roll i detta arbete. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att följa och analysera olika marknadens funktionssätt och prisutveckling.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer med den regeringen gör.

Remissinstanserna: Bland annat *Boverket och Konkurrensverket* instämmer att styrningen av det konsumentpolitiska arbetet behöver ses över. *Konkurrensverket* menar också att tillsynsfunktionen hos sektorsmyndigheterna måste överlag skärpas med fokus på konsumentnyttan vilket ställer krav på bättre samordning mellan myndigheter. Samordningsansvaret vilar i huvudsak på regeringen genom myndighetsstyrningen. *Statens energimyndighet* menar att en förstärkt inriktning på hållbar konsumtion kräver ökat samarbete mellan olika myndigheter vilket i sin tur kan kräva tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna. *Konsumentverket* menar att det finns två alternativ för en bättre integrering av konsumentfrågorna i

andra politikområden. Ett är att Konsumentverket har ett samordningsansvar för konsumentpolitiken inom alla sektorer, och det andra är att verket har en allmänt stödjande roll gentemot andra myndigheter med uppgifter inom konsumentområdet.

Skälen för regeringens bedömning: Konsumentpolitiken är ett tvärsektorielt politikområde och konsumentaspekter finns i princip inom alla politikområden. Det gäller frågor som rör livsmedel, privatekonomi, transporter, energi, boende, miljö och många andra frågor som kräver ställningstaganden som rör konsumenter. I de flesta fall fungerar det bra men på några områden behöver konsekvenserna för konsumenterna beaktas i större utsträckning. Konsumentpolitiken behöver få en ännu tydligare plats i välfärdspolitik. En samverkan mellan konkurrens- och konsumentpolitik och ett samarbete mellan Konkurrensverket och Konsumentverket är en betydelsefull komponent i det arbetet. Men Konsumentverket bör också samverka med andra myndigheter som i sin verksamhet har eller bör ha ett konsumentperspektiv.

För att integreringen av konsumentaspekterna ska få ett tydligt genomslag i berörda myndigheters verksamhet, bör deras uppdrag vara förenliga med de nya konsumentpolitiska målen. De myndigheter, utöver Konsumentverket, Marknadsdomstolen, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Resegarantinämnden, som främst berörs i det här sammanhanget är Post- och telestyrelsen, Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Boverket, Naturvårdsverket, Vägverket och Statens energimyndighet.

Många departement, myndigheter och organisationer arbetar i dag med frågor som rör hållbar utveckling och hållbar konsumtion. För att göra det arbetet mer resurseffektivt bör insatser som genomförs inom olika politikområden och av olika myndigheter i större utsträckning samordnas. Myndigheternas regleringsbrev är centrala verktyg för att uppnå en sådan samordning.

En stark konsumentpolitik är nödvändig för en hållbar ekonomisk tillväxt, som ger förutsättningar för en fortsatt ökad välfärd för utsatta grupper. Konsumenterna ska vara en maktfaktor att räkna med. Det underläge som konsumenterna i dag har i många situationer måste på ett effektivt sätt vägas upp av ett fungerande konsumentskydd och goda strukturella förhållanden. Konsumentverket bör här ha en tydligare och mer pådrivande roll i arbetet för en bättre integrering av konsumentaspekter inom den verksamhet som bedrivs på andra myndigheter inom andra politikområden. Det är en uppgift för Konsumentverket att tillsammans med berörda myndigheter finna formerna för detta arbete.

Både prisutvecklingen och olika marknaders funktion är viktiga för konsumenterna, särskilt inom nyligen regelreformerade områden. Arbetet hos berörda myndigheter med att ta fram underlag som speglar utvecklingen av konsumenternas intressen både när det gäller priser och marknadens funktionssätt, behöver fortsätta och förstärkas. Regeringen avser att ge uppdrag till berörda myndigheter så att en bättre samordning mellan myndigheternas arbete på detta område främjas. Prisutveckling, valmöjligheter, kvalitet och hantering av klagomål från kunder är frågor som kommer att följas kontinuerligt.

Konsumentverket har, ur ett konsumentperspektiv, i sin omvärldsbevakning och analys av marknadens funktionssätt möjlighet att tidigt identifiera inom vilka områden som behovet av åtgärder för att stärka konsumenternas ställning finns. Med en sådan löpande och systematisk omvärldsbevakning, och med återkommande rapportering, får regeringen möjlighet att i ett tidigt skede ta initiativ till de åtgärder som behövs. Men för att få en riktig effekt på integreringen av konsumentfrågorna i andra politikområden krävs att samordningen mellan departementen också stärks i fråga om myndighetsstyrningen. I samband med arbetet under våren och hösten 2006 att ta fram indikatorer för konsumentpolitiken (se kapitel 12) kommer denna fråga att diskuteras med berörda departement.

7.3 Ökad tillgänglighet

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör i ökad utsträckning bidra till ett mer tillgängligt samhälle där alla kan leva trygga och hälsosamma liv samt delta som aktiva konsument.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i stora delar med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stöder regeringens bedömning att tillgänglighet i en vid bemärkelse är en viktig faktor att ta hänsyn till. *Jämställdhetsombudsmannen* och *Handikappombudsmannen* anser dock att det är en brist att man i promemorian inte alls har beaktat den nya diskrimineringslagstiftningen. *Konsumentverkets Vetenskapliga råd* poängterar att tillgänglighetsproblem till följd av ekonomisk knapphet måste diskuteras i större utsträckning.

Skälen för regeringens bedömning: Ett tillgängligt samhälle är ett samhälle där alla medborgare kan agera på lika villkor. Inom konsumentpolitiken innebär det att alla människor i Sverige ska kunna vara konsumenter på lika villkor. Det innebär dels att alla konsumenter ska ha samma möjlighet att ta del av varor och tjänster, information och kunskap samt råd och stöd, dels att ingen konsument blir diskriminerad på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder. I lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering påpekas särskilt att diskriminering är förbjuden vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder (9 §). *Centrum för konsumentvetenskap* och *Handikappombudsmannen* lyfter i detta sammanhang särskilt fram konceptet ”Design för alla” som måste vara vägledande i den framtida konsumentpolitiken. *Konsumentverket* ser positivt på den breda tolkningen av tillgänglighetsperspektivet.

Konsumentverkets arbete med att öka tillgängligheten för funktionshindrade konsumenter inom ramen för sitt sektorsansvar för handikappolitiken är betydelsefullt och bör fortsätta att utvecklas. Att delta i projektet ”Design för alla” är en del i det arbetet. Det är ett projekt som bygger på tanken att alla typer av konsumentprodukter ska utformas för att motsvara behovet hos så många olika brukare som möjligt, utan att varan eller tjänsten måste specialutformas. Konsumentverkets

specialkompetens när det gäller konsumenternas behov och efterfrågan är ett viktigt bidrag i det arbetet.

En privatekonomisk aspekt på tillgänglighet är det ett faktum att alla inte har samma tillgång till de erbjudanden och valmöjligheter som konsumenter har i dag. Det är särskilt den ensamstående mamman som saknar den kontantmarginal som krävs för att kunna ta del av extraerbjudanden m.m. (se avsnitt 4.2.1).

Sverige är i dag präglad av etnisk och kulturell mångfald och har därmed många konsumenter med ett annat modersmål än svenska, men det finns även andra anledningar till att vissa konsumenter har svårt att läsa och förstå t.ex. innebörden av ett avtal. Det innebär att dessa personer inte har samma tillgång till konsumentskydd som andra konsumenter. Det är viktigt att det finns vidareförmedlare på lokal och regional nivå som kan stödja konsumenter med otillräckliga kunskaper i svenska med att hävda sin rätt, vid t.ex. en tvist, mot en näringsidkare. Den kommunala konsumentverksamheten fyller här en viktig funktion i den här frågan, men även organisationer som arbetar med konsumentrelaterade frågor har en viktig roll som vidareförmedlare. Även inom denna grupp är ekonomisk utsatthet vanlig och som statistiken visar (se avsnitt 4.2.1) är det nästan tre gånger vanligare att en kontantmarginal saknas i barnhushåll där båda föräldrarna är födda utanför Sverige, jämfört med barnhushåll där båda föräldrarna är födda i Sverige.

Fysisk tillgänglighet handlar också om tillgänglighet till service i servicegläsa områden. Utöver ordinarie stöd till kommersiell service har regeringen inom den regionala utvecklingspolitiken initierat en rad insatser för att öka medborgarnas tillgång till kommersiell service, bl.a. genom lokala utvecklingsprogram och genom att utveckla den s.k. Servicedatabasen. Inom ramen för det nya landsbygdsprogrammet som ska gälla fr.o.m. 2007 finns också utrymme för stöd till utveckling av god service på landsbygden.

7.4 Ett starkare rättsligt konsumentskydd

Regeringens bedömning: Den konsumenträttsliga lagstiftningen måste anpassas och förstärkas med hänsyn till den tekniska utvecklingen, förändringen av marknaden och nya affärsmetoder.

Regeringen avser att aktivt främja konsumenternas rättigheter inom EU för ett harmoniserat konsumentskydd på hög nivå. Konsumentskyddet på marknader som har öppnats för konkurrens bör förbättras och lagstiftningen på tjänsteområdet ses över.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kommerskollegium*, är mycket positiva till att det internationella samarbetet, globalt såväl som inom EU, lyfts fram. *Konsumentverket* menar att utmaningen blir att inom ramen för den harmoniserade lagstiftningen hitta de lösningar som fordras för att bibehålla ett högt nationellt konsumentskydd både i lagstiftning och i praxis.

Skälen för regeringens bedömning: Det rättsliga konsumentskyddet i Sverige har under många år successivt byggts ut och förstärkts. Även om svenska konsumenter har ett mycket bra skydd finns det ständigt en risk att de hamnar i underläge när ny teknik utvecklas, nya affärsmetoder används och nya marknader blir tillgängliga. Lagstiftningen måste därför förstärkas med hänsyn till utvecklingen.

Genom medlemskapet i EU är svenska konsumenter i hög grad beroende av de regler som gäller på den inre marknaden. I och med att konsumentskyddet harmoniseras i ökad utsträckning och utrymmet för nationella lösningar minskar är det angeläget att konsumentskyddet inom EU blir både brett och starkt. Europeiska kommissionen har inlett ett arbete med att se över ett antal konsumentskyddsdirektiv.

- Rådets direktiv 85/577/EEG av den 20 december 1985 för att skydda konsumenten i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler (EGT L 372, 31.12.1985, s. 31, Celex 31985L0577),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (EGT L 144, 4.6.1997, s. 19, Celex 31997L0007),
- Rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, 23.6.1990, s. 59, Celex 31990L0314),
- Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäligen villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 21.4.1993, s. 29, Celex 31993L0013),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 94/47/EG av den 26 oktober 1994 om skydd för köparna vad avser vissa aspekter i avtal om nyttjanderätten till fast egendom på tidsdelningsbasis (EGT L 280, 29.10.1994, s. 83, Celex 31994L0047),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG av den 16 februari 1998 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter (EGT L 80, 18.3.1998, s. 27, Celex 31998L0006),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen (EGT L 166, 11.6.1998, s. 51, Celex 31998L0027),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG av den 25 maj 1999 om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier (EGT L 171, 7.7.1999, s. 12, Celex 31999L0004) och
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG (EGT L 271, 9.10.2002, s. 16, Celex 32002L0065).

I dag föreskriver dessa direktiv harmonisering på miniminivå, vilket innebär att medlemsstaterna har möjlighet att ha nationella regler på en högre skyddsnivå. Detta har enligt Europeiska kommissionen lett till att medlemsstaternas regelverk till stora delar ser olika ut. En interdepartemental arbetsgrupp har inrättats i Regeringskansliet för att ha en god framförhållning i arbetet med översynen av direktiven.

Kommissionen har presenterat ett förslag till ett gemensamt program för hälsa och konsumentskydd för perioden 2007–2013 (KOM (2005) 115 slutlig). I förslaget presenteras dels gemensamma mål och åtgärder, dels specifika sådana för respektive politikområde. De specifika målen för konsumentområdet tar sikte på att uppnå bl.a. bättre kunskaper om konsumenterna och marknaderna, bättre konsumentskyddslagstiftning, bättre kontroll av efterlevnaden och förbättrad möjlighet att få upprättelse samt mer välinformerade och ansvarstagande konsumenter. Kommissionens förslag är när det gäller konsumentfrågorna i huvudsak väl utformat. Europaparlamentet, som har valt att behandla förslaget som två separata program, har sin omröstning om programmet i mars 2006.

Den inriktning som gäller i dag för Sveriges arbete med konsumentfrågor inom EU bör ligga fast. Konsumenternas intressen och inflytande ska aktivt främjas i ett integrerat Europa och en stark och bred konsumentpolitik ska finnas inom EU.

När det gäller konsumentskyddet finns det behov av att särskilt se över den lagstiftning som rör tjänstesektorn, i syfte att stärka konsumenternas ställning. En viktig del av tjänstesektorn är de regelreformerade marknaderna. Dessa marknader omfattar viktiga och nödvändiga tjänster för konsumenterna som t.ex. el-, flyg-, post-, taxi-, och järnvägsmarknaderna samt marknaden för elektronisk kommunikation. Regelutredningens delbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) presenteras de effekter som regelreformen har haft för bl.a. konsumenterna. Utredningen anser att inte någon av de regelreformerade marknaderna har uppnått sin slutgiltiga form men att de genomförda reformerna har bidragit till en ökad samhällsekonomisk effektivitet på flertalet marknader. Det finns dock ett behov av ytterligare reformer och reglering för att förbättra marknadernas funktionssätt.

De brister i konsumenträttsligt hänseende som påtalas av Regelutredningen rör tre huvudområden. Det gäller för det första förhållandena vid avtalets ingående där företagen kan utnyttja konsumenternas kunskapsunderläge, för det andra företagens bristande kundhantering och slutligen konsumenternas svårigheter att få till stånd ett tvistlösningsförfarande.

Ur ett konsumentperspektiv är de s.k. nödvändighetstjänsterna, el och telefoni, högt prioriterade i arbetet med att förbättra konsumenternas rättsliga skydd.

7.5 En mer aktiv tillsyn och ökad möjlighet till tvistlösning

Regeringens bedömning: Marknadsbevakningen förstärks genom ökat samarbete mellan EU:s konsumentmyndigheter och genom nationella åtgärder.

Konsumentombudsmannens möjlighet att som ombud föra konsumenters talan förstärks.

De begränsningar som finns när det gäller Allmänna reklamationsnämndens uppgifter och arbetsformer bör ses över.

En utveckling där näringslivets egna tvistlösningsorgan uppfyller Europeiska kommissionens rekommendationer uppmuntras.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken:

Överensstämmer i stort med regeringens, men regeringen bedömer att en översyn av Allmänna reklamationsnämndens arbetsformer bör göras innan man tar ställning till omfattningen av deras uppdrag.

Remissinstanserna: Bland flera remissinstanser uttalar sig *Konsumentverket*, *Statens energimyndighet* och *Post- och telestyrelsen* positivt om att tvistlösningsfunktionen hos Allmänna reklamationsnämnden föreslås få en ökad betydelse på de regelreformerade marknaderna.

Skälen för regeringens bedömning*Tillsyn och marknadskontroll*

För att lagstiftning och konsumentpolitiska beslut ska få genomslag i praktiken måste det finnas en effektiv marknadsbevakning och kontroll. Denna fråga har hög prioritet inom EU. Bland annat har ett intensifierat samarbete inletts på produktsäkerhetsområdet. När det gäller lagstiftningen som rör konsumenternas ekonomiska intressen kommer ett samarbete mellan tillsynsmyndigheter snart att inledas i enlighet med en ny förordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (EUT L 364, 9.12.2004, s. 1, Celex 32004R2006). Därmed kommer Konsumentverket att få ett ökat samarbete med myndigheter i andra EU-länder.

Förordningen ställer krav på att de aktuella tillsynsmyndigheterna har vissa minimibefogenheter och syftar till att förbättra kontrollen av efterlevnaden av de lagar som gäller skydd av konsumenternas ekonomiska intressen vid gränsöverskridande handel. Samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna kommer att bidra till att stärka konsumenternas förtroende för den inre marknaden och kan leda till att Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO) får ytterligare befogenheter i sin tillsynsroll.

Inom produktsäkerhetsarbetet ligger ett stort ansvar på näringsidkarna att endast säkra varor saluförs på den svenska marknaden. Men för att detta ska bli en realitet krävs en effektiv marknadskontroll och att Konsumentverkets insatser inom området stärks.

KO:s möjlighet att föra talan

Sedan 1999 har KO möjlighet att föra grupptalan hos Allmänna reklamationsnämnden, om det finns flera konsumenter som kan antas ha anspråk mot en näringsidkare med stöd av väsentligen likartade grunder.

KO har också möjlighet att enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) företräda en konsumenten som ombud vid allmän domstol och vid kronofogdemyndighet. Försöksverksamheten är

huvudsakligen till för att skapa praxis och är begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster.

Sedan den 1 januari 2003 kan KO väcka talan vid allmän domstol enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. En grupptalan får tas upp till prövning om talan grundas på omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk, om en grupprättegång inte framstår som olämplig på grund av väsentligt skilda grunder mellan anspråken samt om gruppen med hänsyn tagen till storlek, avgränsning och i övrigt är lämpligt bestämd. Skillnaderna mellan grupprättegångsförfarandet och förfarandet enligt försökslagen är att grupptalanprocessen riskerar att bli mer komplicerad och utdragen och att kostnadsrisken för den processande parten ökar. I praktiken är grupprättegångar så resurskrävande att KO har begränsade möjligheter att driva mer än ett fåtal åt gången. För att ge KO möjlighet till ett mer kraftfullt agerande föreslår regeringen i det följande (se kapitel 8) en förlängning av försöksverksamheten och en utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta alla typer av tvister.

Om KO förlorar sin talan vid allmän domstol eller i Marknadsdomstolen belastas Konsumentverket för kostnaden för motpartens rättegångskostnader. Detta kan verka återhållande på KO:s benägenhet att driva processer eftersom utgången aldrig är given. Konsumentverket och KO har emellertid stärkts i detta hänseende genom att verket fr.o.m. 2006 har tillgång till medel under utgiftsområde 22 för uppkomna rättegångskostnader.

Allmänna reklamationsnämnden

Tillgången till alternativ för konsumenterna att lösa tvister utanför domstol är viktig. Sådan utomrättslig tvistlösning kan bidra till att konsumenterna på ett snabbt, billigt och smidigt sätt kan få sina tvister lösta.

Genom Allmänna reklamationsnämndens verksamhet har konsumenterna tillgång till tvistlösning utanför domstol. Nämnden lämnar rekommendationer om hur tvister ska lösas. Inom EU ställs det i allt fler rättsakter på konsumentskyddsområdet krav på att konsumenterna ska ha tillgång till utomrättslig tvistlösning. Det finns också inom EU krav på hur sådana tvistlösningsorgan ska vara sammansatta och organiserade.

Allmänna reklamationsnämnden uppfyller de krav som ställs i den rekommendation för utomrättsliga tvistlösningsorgan som har utfärdats av Europeiska kommissionen. Det gäller också vissa andra tvistlösningsorgan som har inrättats av näringslivet, t.ex. av Försäkringsförbundet.

För Allmänna reklamationsnämndens tvistlösnande verksamhet gäller vissa begränsningar. Det gäller för det första vissa områden som regeringen har undantagit från nämndens prövning, t.ex. tvister som rör fast egendom, hälso- och sjukvård och advokatverksamhet. Det gäller också vissa tvister som till sin karaktär är sådana att de inte kan utredas av nämnden eller som med hänsyn till nämndens arbetsformer inte lämpar sig för nämndens prövning eller där nämndens prövning blir meningslös.

Förfarandet hos nämnden är skriftligt, vilket innebär att nämnden inte kan pröva sådana tvister som för en tillförlitlig bedömning kräver muntlig bevisupptagning. För nämndens prövning av konsumenttvister gäller också vissa värde- och tidsgränser. Från dessa gränser kan nämnden dock medge undantag, nämligen om tvisten är av principiell betydelse eller det annars föreligger särskilda skäl.

Från konsumentens synpunkt är det angeläget att konsumenterna så långt som det är möjligt har tillgång till alternativ tvistlösning utanför domstol. Det finns därför anledning att se över Allmänna reklamationsnämndens uppgifter och arbetsformer i syfte att, inom ramen för befintliga resurser, uppnå en utomrättslig tvistlösning som är mer tillgänglig för konsumenterna. I en sådan översyn bör beaktandet av tillgången till alternativa tvistlösningsorgan ingå.

Alternativa tvistlösningsorgan

Förutom den tvistlösning som staten tillhandahåller genom Allmänna reklamationsnämnden har vissa branscher inrättat särskilda nämnder för tvistlösning.

På de finansiella marknaderna har således försäkringsbranschen inrättat Personförsäkringsnämnden och Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd. Utlåtandena från försäkringsbranschens nämnder är vägledande för branschens aktörer bl.a. när det gäller tolkningen av avtalsvillkor och praxis inom skadereglering. Personförsäkringsnämnden prövar tvister som kräver medicinska bedömningar. Allmänna reklamationsnämnden kan inte pröva sådana tvister, eftersom nämnden – som nyss redovisats – saknar tillgång till medicinsk sakkunskap. Sedan den 1 januari 2004 har försäkringsbranschen infört konsumentrepresentation i Personförsäkringsnämnden och i Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd i form av två konsumentvägledare. De frivilliga branschnämndernas legitimitet bygger på att deras verksamhet är seriös och uppfattas som objektiv.

En mängd åtgärder har vidtagits för att förbättra situationen för konsumenterna på elmarknaden och marknaden för elektronisk kommunikation. Konsumentverket anser i en rapport till regeringen i december 2004 (PM 2004:20) att konsumenternas tillgång till tvistlösning är otillräcklig både på el- och telefonmarknaderna. Även Regelutredningen menar i sitt betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) att möjligheterna till tvistlösningslösning på dessa marknader behöver förbättras.

Konsumenternas möjligheter att få tvister som rör elleveranser och elektronisk kommunikation prövade av Allmänna reklamationsnämnden är – på samma sätt som på andra områden – delvis begränsade. För nämndens prövning finns det som tidigare har beskrivits bl.a. vissa värdegränser som nämnden dock kan dispensera från, om tvisten är av principiellt intresse eller det annars finns särskilda skäl. På de aktuella områdena har nämnden också i stor utsträckning utnyttjat möjligheten till dispens. Nämnden prövar inte heller tvister som rör förbrukning av el eller samtalstid, eftersom erfarenheten visar att konsumenten inom ramen för nämndens rent skriftliga förfarande inte har någon möjlighet att bevisa att konsumenten själv eller någon i dennes hushåll inte har

förbrukat den debiterade elen eller samtalstiden. Inom dessa områden finns i dag inga alternativa tvistlösningsorgan.

Fjärrvärmeutredningen har i sitt betänkande Skäligt pris på fjärrvärme (SOU 2004:136) föreslagit att det inrättas en nämnd dit konsumenter kan vända sig för att få tvister om fjärrvärme prövade. Enligt förslaget ska nämnden vara en del av Statens energimyndighet. Förslaget har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan under 2006.

Ett grundläggande krav för utomrättsliga tvistlösningsinstitut, vare sig ett sådant är arrangerat av staten eller av någon annan aktör, bör enligt regeringens mening vara att det följer den av Europeiska kommissionen utfärdade rekommendationen om principer som ska tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol (98/257/EG). Regeringen avser att undersöka vilka organ som uppfyller kommissionens krav för utomrättslig tvistlösning och, om branschorganen så önskar, anmäla dessa hos kommissionen. Genom att öka antalet prövningsnämnder som följer kommissionens rekommendation ökar också tillgången till godtagbara tvistlösningsmekanismer för konsumenterna.

7.6 Råd och stöd nära konsumenterna

Regeringens bedömning: Råd och stöd bör finnas så nära konsumenterna som möjligt. Den kommunala konsumentverksamheten har mycket stor betydelse för möjligheten att nå konsumentpolitikens mål. Trots fördelar för konsumenterna och stor samhällsnytta utvecklas verksamheten svagt i många kommuner. Regeringen avser att tillsätta en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av den kommunala konsumentvägledningen och ge förslag på hur en hög och likvärdig nivå kan uppnås i hela landet.

Konsumentverket kommer att få i uppdrag att lämna förslag på hur verkets webbplats kan byggas ut till en mer heltäckande konsumentportal. Den informationsservice via telefon till konsumenterna som finns hos Konsumentverket i dag bör utökas. Konsumentverket kommer att få i uppdrag att planlägga och inrätta en sådan telefonservice.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tar särskilt upp vikten av den kommunala konsumentverksamheten. *Göteborgs kommun* poängterar att den rådande ansvarsfördelningen för den lokala konsumentverksamheten i alla dess delar även fortsättningsvis handhas av kommunerna inom ramen för det lokala självstyret. Flertalet remissinstanser är positiva till att Konsumentverkets webb blir en heltäckande konsumentportal men påpekar vikten av att det är respektive ansvarig myndighet som utformar information inom sitt ansvarsområde. *KF* anser att informationshanteringen inte nödvändigtvis behöver tas om hand av kommunerna utan kan billigare, bättre och mer tillgänglig för medborgarna om den hanteras på nationell nivå. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* menar att för att informationen till konsumenterna ska bli så

fullständig som möjligt, bör fler konsumentorganisationer vara inblandade i arbetet med att ta fram informationen. *Konsumentvägledarnas förening*, *Konsumentverket* och *Konsumentföreningen Väst Avdelning 7* delar inte bedömningen att den kommunala konsumentverksamheten skulle vinna på att enklare konsumentupplysning uppdras åt Konsumentverket och därmed bli rikstäckande. De instanser som anser att det är önskvärt att ha en rikstäckande konsumentupplysning är flera, däribland *Allmänna reklamationsnämnden*, *Konsumentföreningen i Stockholm* och *Verdandi*, som anser att det skulle öka tillgängligheten av information högst väsentligt och att kommunernas konsumentvägledare därigenom kunde satsa mer på förebyggande arbete.

Skälen för regeringens bedömning

7.6.1 Den kommunala konsumentverksamheten

De kommunala konsumentvägledarna utgör den viktiga länken mellan myndigheter och konsumenter. Att uppnå de konsumentpolitiska målen utan ett kommunalt förankrat nätverk av konsumentvägledare är inte möjligt.

Det är inom den kommunala verksamheten som man har de bästa förutsättningarna att upprätthålla kontakterna med enskilda konsumenter, den lokala handeln, skolor och organisationer. Ett kontinuerligt förebyggande arbete är något som alla parter vinner på, såväl den enskilde konsumenten som näringsidkare och samhället.

År 2002 gjorde regeringen en satsning på 20 miljoner kronor i syfte att stärka den kommunala konsumentverksamheten. Satsningen resulterade i många intressanta och givande projekt. Några av initiativen har kunnat leva vidare i den ordinarie verksamheten.

Den konsumentundersökning som på uppdrag av Jordbruksdepartement genomfördes våren 2004 av TNS Gallup visade på att den kommunala konsumentvägledningen är samhällsekonomiskt lönsam. Resultatet visar att svensken, vid en försiktig uppskattning, i genomsnitt är villig att betala 280 kronor mer i skatt per år för att ha en kommunal konsumentvägledning som motsvarar en heltidsanställd vägledare per 40 000 invånare. Detta ska jämföras med att kostnaden för verksamheten som den ser ut i dag är i genomsnitt tio kronor per år och kommuninvånare.

Konsumentpolitiken får aldrig bli stel och statisk utan ska spegla samhällsutvecklingen och de förändringar som sker i omvärlden. Det finns flera exempel på hur man i den kommunala konsumentvägledningen har utvecklat sina arbetsformer utifrån lokala förutsättningar och behov. Flera av projekten bedrevs i områden där det finns många näringsidkare med utländsk bakgrund och som har bristande kunskaper om det konsumenträttsliga skyddet i Sverige.

Ett exempel är projektet i Bergsjön i Göteborgs Stad, som pågick 2001–2003. Stadsdelen karakteriseras av stor omflyttning och stor andel invandrade av många olika nationaliteter. Där öppnade man ett konsumentkontor med konsumentinformatörer som alla hade anknytning

till Bergsjön och som representerade olika språkgrupper. Målet med projektet var att öka invånarnas kunskap och medvetenheten om konsumentfrågor samt att stärka deras tilltro till betydelsen av och möjligheten att påverka utvecklingen i vardagsnära frågor. Konsumentkontoret arbetar både med rådgivning och utåtriktade, förebyggande insatser i stadsdelen. Den uppföljning och utvärdering som har gjorts av projektet visar flera positiva effekter. Informatörerna fungerade som "vardagskunskapens länkar" mellan två kulturer. Dessutom fick projektet en arbetsmarknadspolitisk inriktning då Konsument Göteborg hade ambitionen att de utbildade konsumentinformatörerna skulle ha arbete efter projekttidens slut. Ett halvår efter projektets avslutande hade tre av de sju personer som hade arbetat i projektet fast anställning och fyra hade ett vikariat.

Konsumentverket konstaterar i sin årliga uppföljning av konsumentvägledningen att antalet köpråd har minskat och att den förebyggande verksamheten fortfarande utgör en alltför liten del av verksamheten. Det kommunala arbetet har mycket stor betydelse då det gäller frågor som marknadsbevakning och produktsäkerhetsarbete, information till och utbildning av det lokala näringslivet, stöd till skolor och lärare samt stöd till ideella organisationer. I dag är nivån och omfattningen på konsumentverksamheten i kommunerna mycket varierande. En oroväckande trend är att vissa kommuner under de senaste åren, helt eller delvis, dragit ner på sin konsumentvägledning. I april 2005 hade 254 av landets 290 kommuner konsumentverksamhet. Det är två kommuner fler än vid samma tid 2004 men antalet årsarbetskrafter har minskat. En orsak till detta är att allt fler kommuner träffar samarbetsavtal men att det trots detta inte har anställts fler personer.

Att konsumenterna har tillgång till en kommunal konsumentverksamhet med hög kvalitet är en välfärdsfråga. Det faktum att kommunerna kan tjäna pengar på att stödja och hjälpa kommuninvånarna borde vara en drivkraft för utökad konsumentverksamhet. Trots fördelarna utvecklas verksamheten svagt i många kommuner. Regeringen ser därför behov av att en särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av den kommunala konsumentvägledningen och att ge förslag på hur en hög och likvärdig nivå kan uppnås i hela landet.

Genom Portalen, som finns tillgänglig för konsumentvägledarna på Konsumentverkets webb, får konsumentvägledarna tillgång till Konsumentverkets sakkunskap i olika frågor, och de kan även kommunicera med varandra via Portalen. Samtliga frågor och svar är tillgängliga för alla användare av Portalen. Även Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas elrådgivningsbyrå är anslutna till Portalen och kan dra nytta av den information som samlas där.

Det finns exempel på kommuner där samarbeten mellan olika typer av rådgivare har gett synergieffekter och lett till ett mer resurseffektivt arbete. I Rådrummet i Karlstad jobbar konsumentvägledare tätt ihop med energirådgivare och Agenda 21-samordnare. Målet för energirådgivningen är att stimulera intresset för ekonomiskt och miljömässigt motiverad energieffektivisering hos specifika användargrupper och allmänhet. Energirådgivningen ska förmedla lokalt och regionalt

anpassad kunskap om energianvändning samt om förutsättningar att förändra energianvändningen i lokaler och bostäder. Energirådgivare hjälper t.ex. till med att välja värmepump, tipsa om vitvaror som är energisnåla och bra samt ger andra råd som minskar energianvändningen, vilket i sin tur leder till lägre driftskostnader. Agenda 21-samordnarens roll är att stimulera och inspirera det lokala arbetet för att skapa en hållbar utveckling. De tre funktionerna ligger nära varandra och har förutsättningar att kunna förstärka varandra.

Råd och stöd till resurssvaga och utsatta grupper

Undersökningar som Konsumentverket har gjort visar att efterfrågan på köpråd är större bland de resursstarka konsumenterna medan behovet av råd och stöd i anledning av uppkomna tvister är störst bland de mer resurssvaga.

Närheten till den som kan ge råd och stöd är en viktig förutsättning för att nå dem som är i störst behov av sådan hjälp. Komplicerade köpråd kräver ofta en personlig kontakt för att ge möjlighet att diskutera saker som prestanda, ekonomi och miljöbelastning. Det är de mest resurssvaga konsumenterna i samhället som allra mest behöver en denna typ av kommunal tjänst. De senaste årens problem med bluffakturor, svårbegripliga elräkningar m.m. visar att den personliga kontakten är något som många konsumenter sätter värde på.

Många nyanlända invandrare har bristande kunskaper i det svenska språket, vilket gör att deras tillgång till kunskap och information om konsumentfrågor är begränsad. Konsumentvägledaren är ofta länken mellan konsumenten med bristande språkkunskaper och näringsidkaren samt instanser som Allmänna reklamationsnämnden. Denna roll för konsumentvägledarna som vidareförmedlare bör utvecklas.

7.6.2 Budget- och skuldrådgivarna

Att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer är sedan 1994 en obligatorisk kommunal uppgift. Trots detta saknade 12 kommuner 2002 budget- och skuldrådgivning. Enligt en uppskattning från Konsumentverket beräknades 2002 det totala antalet rådgivningsärenden till ca 17 000. Det innebär att väntetiden för att få träffa en budget- och skuldrådgivare i vissa kommuner är lång.

Det är lika många män som kvinnor som söker sig till budget- och skuldrådgivningen i kommunerna och oavsett kön är den vanligaste åldern 40–49 år. Den genomsnittliga bruttoinkomsten per månad är låg. Medelinkomsten åren 2001–2003 var 12 300 (2001), 12 900 (2002) respektive 13 500 (2003). En förklaring till de låga inkomsterna kan enligt Konsumentverket vara att ca 47 % av dem som sökte rådgivning var arbetslösa. Ett stort problem är också att många ungdomar i dag har stora telefoni- och spelskulder.

Budget- och skuldrådgivarna bedriver också förebyggande arbete i form av utåtriktad informationsverksamhet och kunskapsförmedling till utsatta grupper. De hjälper dessutom enskilda med att gå igenom

vardagsekonomin, lägga upp budgetar och planera för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Regeringen beslutade i februari 2006 propositionen Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (prop. 2005/06:124) med förslag om framför allt förenkling och effektivisering av skuldsaneringsförfarandet samt åtgärder för att ytterligare stärka budget- och skuldrådgivarnas roll. Syftet är bl.a. att möjliggöra en omfördelning av resurser till förmån för den förebyggande budgetrådgivningen. Förebyggande råd och stöd ska inte bara ges i samband med en ansökan om skuldsanering utan även efter det att ett beslut om skuldsanering har fattats. Enligt förslaget ska Konsumentverket stödja och ge vägledning till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I detta ligger ett ansvar för bl.a. utbildning och datastöd. Konsumentverket ska vidare följa upp och vidareutveckla verksamheten samt bistå kommunerna med information och råd. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Konsumentverket kommer att tillföras medel fr.o.m. 2007 för de nya uppgifterna.

Kommunernas satsning på det förebyggande arbetet, vari ingår att identifiera grupper med särskilda behov av information och kunskap och därefter gå ut med riktade insatser, är en viktig del i det konsumentpolitiska arbetet.

7.6.3 Konsumentverkets information

Konsumentverkets webbplats har under de senaste åren utvecklats till en snabb kanal för att nå ut till konsumenter med information om hur de ska agera i akuta situationer, t.ex. vad man ska göra när man får en bluffaktura. Sedan förbudet mot obeställd e-postreklam infördes 2004 kan konsumenterna anmäla sådan e-postreklam direkt på webbplatsen och även få råd om hur man fredar sig mot den. Webbplatsen är flitigt använd och har rankats som Sveriges bästa webbplats bland myndigheterna av tidningen Internetworlds Topp 100-lista. Antalet besök har ökat med 15 % till 9,0 miljoner besök 2005 jämfört med 7,8 miljoner 2004.

De mest besökta ämnesområdena på webbplatsen är bilar, boende, energi och Internet & IT. Via Köpguiden får konsumenterna fakta, expertråd och miljöråd och ges möjlighet att direkt jämföra olika produkter. På webbplatsen finns även redovisning för resultatet av verkets provningar.

Konsumentverket har genom ett systematiskt arbete med webbplatsen ökat tillgängligheten för funktionshindrade och lever nu upp till relevanta delar av kraven på en 24-timmarsmyndighet. Det är också viktigt att webben är anpassad för barns och ungas behov att information.

Många konsumenter upplever att det är svårt att veta var man kan hitta information eller att information i en viss fråga finns på alltför många ställen. De informationsinsatser som genomförs bör i högre utsträckning än i dag vara riktade och anpassade till de konsumenter som bäst behöver informationen. Konsumentverket är en myndighet som är väl känd bland allmänheten och som har en välbesökt webbplats. Verket kommer därför att få i uppdrag att lämna förslag på hur webbplatsen kan byggas ut till en

mer heltäckande konsumentportal och på vilket sätt en sådan kan finansieras inom befintliga budgetramar.

Den informationservice via telefon till konsumenterna som finns hos Konsumentverket bör utökas. Satsningen bör riktas särskilt till resurssvaga grupper som av olika skäl inte har tillgång till Internet eller på annat sätt har svårt att tillgodogöra sig den information som finns där. Telefonservicen bör kunna fånga upp en del av de frågor av allmän karaktär som i dag tar upp värdefull tid för de kommunala konsumentvägledarna. Genom en utökad telefonservice hos Konsumentverket frigörs resurser på kommunal nivå som kan användas till mer förebyggande verksamhet. Konsumentverket kommer därför att få i uppdrag att planlägga och inrätta en sådan telefonservice. En sådan service ska finansieras inom befintliga budgetramar.

7.6.4 Rådgivningsbyråerna

Ett annat sätt att stärka konsumentskyddet har varit att inrätta rådgivningsbyråer dit konsumenterna kan vända sig för att få information och råd. I dag finns Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå samt Konsumenternas elrådgivningsbyrå. Det pågår även diskussioner inom branschen elektronisk kommunikation att bilda en konsumentbyrå. På konsumentbyråernas hemsida kan konsumenterna få kvalificerad hjälp till självhjälp, bl.a. information inför köp i form av produkt- och prisjämförelser på deras hemsidor, men det går även att få personlig vägledning av kvalificerad personal per telefon för den som t.ex. har hamnat i tvist med en näringsidkare.

Det gemensamma för byråerna är att de finansieras av branschen och har en styrelse sammansatt av representanter från branschen och berörda myndigheter, dvs. Konsumentverket, Finansinspektionen och Energimyndigheten. Byråerna lämnar kontinuerligt information till huvudmännen om aktuella konsumentproblem på respektive marknad. På så sätt kan problem som uppstått åtgärdas i ett tidigt skede.

7.7 En starkare konsumentrörelse

Regeringens bedömning: Konsumentrörelsen har en viktig roll i konsumentpolitiken och bör stöttas för att bli starkare. För att stärka konsumentrepresentationen i standardiseringsarbetet avser regeringen att inom ramen för tillgängliga medel bevilja Sveriges Konsumentråd utökad statligt stöd samt även fortsättningsvis bevilja stöd till andra berörda konsumentorganisationer.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har poängterat organisationernas centrala roll som opinionsbildare.

Skälen för regeringens bedömning: Olika ideella organisationers aktiva engagemang för konsumenterna i Sverige och inom EU är viktigt.

De har en viktig roll som opinionsbildare och kunskapsbyggare. Organisationerna tillför såväl kunskap som en nödvändig lokal och regional förankring och kan bidra till en livaktig dialog mellan medborgare, politiker och myndigheter. Särskilt viktigt är organisationernas opinionsbildande arbete när det gäller hållbara konsumtionsmönster och deras möjligheter att nå särskilt resurssvaga grupper med information. De har därutöver en roll som konsumentrepresentanter i standardiseringsarbetet. Även de fackliga organisationerna och studieförbunden har en funktion att fylla som kunskapsbyggare och vidareinformatörer på konsumentområdet.

När det gäller det prioriterade arbetet med att verka för hållbara konsumtionsmönster har de ideella organisationerna en mer framträdande roll att spela i framtidens konsumentpolitik. Även här är organisationerna genom sina lokala och regionala förankringar viktiga aktörer. Ett utökat samarbete mellan myndigheter och berörda ungdomsorganisationer bör eftersträvas, bl.a. för att få till stånd en ökad debatt kring reklamens påverkan.

Konsumentverket kommer att disponera medel för bidrag till organisationer för konsumentprojekt. Under de närmaste åren ska verket prioritera sådana projekt som syftar till att nå språksvaga grupper med konsumentinformation och projekt som är inriktade på ändrade konsumtionsmönster.

Paraplyorganisationerna Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan har sedan början av 1990-talet tagit emot statligt stöd, huvudsakligen för sitt arbete med att representera svenska konsumenter i EU. Sveriges Konsumentråd har sedan våren 2005 välkomnat enskilda medlemmar och får därmed en ännu större och bredare medlemskrets, vilket är en positiv utveckling. Det finns en stor efterfrågan på starka och aktiva konsumentorganisationer och därför bör sådana organisationer få fortsatt statligt stöd. Som ett led i att koncentrera resurserna och stärka konsumentrepresentationen i standardiseringsarbetet har Sveriges Konsumentråd för 2006 fått utökat statligt stöd. Regeringen avser att se över behovet att ytterligare förstärka stödet till Sveriges Konsumentråd. Det kommer att ske inom befintliga ramar.

Sveriges Konsumentråd kommer att ta över tidningen Råd & Rön från Konsumentverket fr.o.m. maj 2006. Det kommer att stärka organisationens möjligheter att bedriva opinionsbildande arbete. Att kunna erbjuda enskilda medlemmar en tidning ökar också organisationens möjligheter till ett bredare medlemsunderlag bland enskilda konsumenter. Regeringen ser positivt på denna utveckling.

Föreningen Rättvisemärkt arbetar för att sprida information om Rättvisemärkt samt väcka opinion och debatt om rättvis handel. För att skapa större medvetenhet hos konsumenter om dessa frågor får föreningen Rättvisemärkt statligt finansiellt stöd sedan 2004. Regeringen har dessutom reserverat 5 miljoner kronor fördelat under tre år för stöd till organisationer som arbetar med informationsinsatser som främjar rättvis handel. Stödet administreras av Sida.

Regeringens bedömning: Konsumenternas ställning bör stärkas genom ökat kunskapsbyggande.

Konsumentverket kommer få i uppdrag att skapa en stark analysfunktion som med utgångspunkt i befintlig forskning och gjorda utredningar och genom egna initiativ ger en bred bild av konsumtionen och konsumenternas förhållanden.

Frågor och teman som ger ökad kunskap om konsumtion integreras i skolundervisningen. Konsumentverket kommer att få i uppdrag att utveckla ytterligare skolmaterial.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, med undantag av förslaget i promemorian om införandet av ett forskningsanslag för konsumentforskning. **Förslaget i rapporten En handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet** om att införa konsumentkunskap i gymnasieskolan överensstämmer inte med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser betonar betydelsen av kunskap på konsumentpolitikens område där forskningen har lyfts fram som en grund. *Konsumentverket* välkomnar en prioritering av kunskapsbyggande baserad på omvärldsbevakning och forskning och som utgör underlag för beslut om politikens utformning. *Sveriges Konsumentråd* konstaterar att kunskapsbyggandet är ett nyckelområde.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Konsumentverket*, *Livsmedelsverket*, *Svenska kommittén för hushållsvetenskap* och *Riksförbundet för hem och samhälle*, har tagit upp behovet av att stärka ämnet hem- och konsumentkunskap i grundskolan och att införa det som nytt kärnämne i gymnasieskolan. Men *Näringslivets Delegation för Marknadsrätt* menar att goda kunskaper i matematik, naturvetenskap och teknik, svenska samt språk gör eleven väl rustad som konsument.

Skälen för regeringens bedömning: För att uppnå målet om medvetna och kunniga konsumenter behövs information. För att informationen ska nå så många som möjligt måste den vara lättåtkomlig och tydlig. Det ska vara lätt att vara välinformerad konsument och även producenterna ska känna till vilket ansvar som de har.

Den omvärldsanalys som bedrivs på konsumentområdet är splittrad och forskningen finns inom flera olika områden (se avsnitt 7.8.2). Det behövs därför tas ett samlat ansvar för att ta till vara, stödja och stimulera kunskapsbyggandet. Konsumentverket kommer att få i uppdrag att skapa en stark analysfunktion (se avsnitt 7.10.1). Analysverksamheten bör bedrivas i samarbete med andra relevanta myndigheter, branschföreträdare och ideella organisationer och då beakta att konsumenter och företag agerar på den inre marknaden. Konsumentverket bör utveckla sin organisation för att bättre kunna ta del av aktuell forskning och för att initiera ny forskning på konsumentområdet. Här kan ett utökat samarbete med Centrum för konsumentvetenskap vid Göteborgs universitet (CFK) bidra till att uppnå detta.

Konsumenternas olika förutsättningar till konsumtion bör belysas. I propositionens inledande omvärldsanalys (se kapitel 4) belyser

regeringen några av dessa olika förutsättningar. Det kan handla om ekonomiska förutsättningar eller om förutsättningar ur barns och ungas perspektiv. Genom att använda barn och unga som kunskapskälla kan myndigheten skapa förutsättningar för barns och ungas inflytande och delaktighet i de beslut eller insatser som berör dem. Det ger möjlighet till åtgärder som är bättre anpassade till barns och ungas vardag.

Villkoren för den faktiska konsumtionen skiljer sig såväl mellan kvinnor och män som mellan flickor och pojkar. Det är därför betydelsefullt att de omvärldsanalyser och studier som görs har ett jämställdhetsperspektiv. Till exempel är det viktigt att beakta jämlikhets- och jämställdhetsaspekter på säkerhetsområdet eftersom olycks- och skaderisker är ojämnt fördelade mellan kön och samhällets olika socioekonomiska grupper. Unga konsumenters konsumtionsmönster och hur dessa kan leda till att unga hamnar i skuldfällor är ett annat prioriterat område att studera. Likaså skiljer sig villkoren för konsumtion åt mellan olika delar av landet när det gäller utbud och tillgänglighet.

I det följande redovisas regeringens syn på kunskapsbyggande i skolan och genom forskning samt märkning som konsumentinformation.

7.8.1 Skolan

Drygt 1,3 miljoner unga konsumenter finns i grund- och gymnasieskola. Regeringen instämmer med de remissinstanser som påpekar att skolan är en viktig kanal för att nå barn och ungdomar med kunskaper som stärker dem i deras nuvarande och framtida roll som konsumenter. Att alltför många elever i dag lämnar årskurs 9 utan godkänt betyg i basämnena såsom svenska, engelska och matematik och att var fjärde elev inte slutför gymnasieutbildningen med slutbetyg är ett problem även från konsumentpolitiska utgångspunkter. Matematik är ett av skolans viktigaste ämnen. Det handlar om en baskunskap som är nödvändig i vardagen. Regeringen har vidtagit särskilda åtgärder när det gäller att utveckla matematikundervisningen samt läs- och skrivutvecklingen i skolan. Detta kommer även att stärka eleverna i deras nuvarande, men även deras framtida, roll som konsumenter.

Det finns anledning att fortsätta att diskutera frågan om hur utbildning inom det privatekonomiska området kan stärkas i skolan.

Nedan redogörs för de överväganden som regeringen har gjort i fråga om ämnet hem- och konsumentkunskap.

Grundskolan

I juli 2000 började den reviderade kursplanen för grundskolan att gälla. Namnet på ämnet hemkunskap ändrades i kurs- och timplanen till hem- och konsumentkunskap för att markera kursplanens ändrade inriktning mot ett tydligare konsumentperspektiv. Syftet med ämnet är att ge förståelse för de dagliga handlingarnas och vanornas betydelse för ekonomi, miljö och hälsa och för att eleverna ska kunna fatta beslut i olika vardagliga valsituationer.

I målen för hem- och konsumentkunskap anges bl.a. att eleven ska lära sig planera sin ekonomi utifrån egna och hushållets resurser, granska och

värdera information och reklam samt att agera i enlighet med övervägda beslut. I det ingår att kunna jämföra priser och uppfatta skillnader mellan information och reklam.

Vikten av att i tidig ålder ta upp frågor kring privatekonomi och resurshushållning visar ett projekt med sexåringar i Rättvik 1996. De barn som redan vid sex års ålder fick lära sig att förstå konsekvenserna av sitt handlande hade senare en bättre kunskap om vilka kostnader som väger tyngst i ett hushåll eller vad det betyder att köpa på kredit. Detta visade den uppföljning av projektet som gjordes när barnen var 11 år. I projektet ingick även frågor om att hushålla med resurser som t.ex. att släcka lampor som inte används och att inte slösa med varmvatten. Men lika viktigt är det att barn och unga, redan i tidig ålder, lär sig att ifrågasätta och kritiskt granska den reklam som de dagligen möter i sin vardag. Att ifrågasätta de könsstereotypa ideal som reklamen ofta levererar i dag är en del i detta.

Timplanedelegationen (U 1999:08) har under flera år drivit en försöksverksamhet och lämnade hösten 2005 sitt slutbetänkande Utan timplan – för målinriktat lärande (SOU 2005:101). I försöket deltog 80 kommuner och 900 skolor som i dag arbetar utan timplan med positivt resultat. Det handlar om ett målorienterat arbetssätt som i stor utsträckning tar sin utgångspunkt i den enskilde elevens behov, förutsättningar och intressen. Med tanke på det positiva utfallet av försöksverksamheten finner regeringen inte skäl att nu diskutera frågan om att utöka antalet timmar i ämnet hem- och konsumentkunskap. Det är särskilt viktigt att ämnesövergripande kunskapsområden som hållbar konsumtion och konsumentkunskap ges stöd på andra sätt. Det faktamaterial som Konsumentverket och andra myndigheter tar fram kan vara ett sådant stöd.

Gymnasieskolan

Gymnasieskolan har i dag närmare 900 nationella kurser och ca 130 ämnen. De kurser som i dag är gemensamma för ett program eller en inriktning är ofta många och relativt korta.

Riksdagen fattade i oktober 2004 beslut om kvalitetshöjande förändringar av gymnasieskolan i enlighet med regeringens förslag i propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan (prop. 2003/04:140). Förslagen ska i huvudsak börja tillämpas efter den 1 juli 2007 och innebär bl.a. att historia blir nytt kärnämne förutom de åtta kärnämnen som redan finns: svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik, estetisk verksamhet, idrott och hälsa, naturkunskap, religion samt samhällskunskap.

Med hänsyn till de förändringar som Skolverket nu förbereder genomförandet av, gör regeringen bedömningen att det inte är realistiskt att föreslå ännu ett nytt kärnämne i gymnasieskolan. I stället bör möjligheten att behandla frågor och teman som ger ökad kunskap i frågor om konsumtion i undervisningen inom ramen för nuvarande kärnämnen lyftas fram av aktörer på området, som t.ex. Konsumentverket.

I skolan utgår man ofta från den egna vardagen och olika livsstilar när man diskuterar och arbetar med exempel och problem kring konsumtion. Detta arbetssätt bör förstärkas på olika sätt. Konsumentverket har en lång tradition av att ha ett barn- och ungdomsperspektiv i frågor som rör säkerhet och utbildning samt hushållsekonomiska perspektiv. Verket har länge inriktat sitt arbete på att utveckla läromaterial och kontakter med lärare. Genom att ta fram faktamaterial till aktuella teman om konsumtion och konsumentkunskap kan Konsumentverket bidra till att förstärka konsumentperspektivet i undervisningen, och då bl.a. ta upp privatekonomiska frågeställningar. I framtagandet av ett sådant material bör barns och ungas synpunkter och erfarenheter inhämtas och beaktas. Materialet bör anpassas till grundskola och gymnasium, men även för att kunna användas för undervisning i svenska för invandrare.

Alla nyanlända invandrare i Sverige erbjuds utbildning i svenska språket. Att konsumera utgör ett led i att bli delaktig i samhällslivet. Därför bör utbildningsmaterial för språkundervisningen utvecklas så att där samtidigt lärs ut baskunskaper om konsumentträtt och privatekonomi. Konsumentverket bör därför särskilt prioritera utvecklingen av sådan undervisningsmaterial som finns på verkets webbplats.

Sedan 2004 finns hem- och konsumentkunskap med som ett kunskapsområde i den kommunala vuxenutbildningen, och även här finns det behov av riktat faktamaterial. Det material som Konsumentverket tar fram för skolan kan även användas i andra former av folkbildning, t.ex. i studiecirkel, där många låginkomsttagare deltar och får möjlighet till fortbildning.

Myndigheten för skolutveckling ger ett tydligt stöd för integration av perspektivet på hållbar utveckling i undervisningen. Myndighetens insatser omfattar information, framtagande av publikationer, kompetensutveckling, skapandet av nätverk och verktyg för systematiskt utvecklingsarbete. Regeringens bedömning är att flera av de förslag och den inriktning som presenteras i betänkandet *Bilen, biffen och bostaden* (SOU 2005:51) redan i dag tas om hand i Myndigheten för skolutvecklings arbete att integrera hållbar utveckling i all verksamhet i skolan.

Att lära för hållbar utveckling

FN:s generalförsamling har förklarat perioden 2005–2014 för årtiondet för utbildning för hållbar utveckling. Unesco har fått i uppdrag att utarbeta rekommendationer till medlemsstaternas regeringar. Sverige har tagit en aktiv roll i det internationella arbetet med utbildning för hållbar utveckling.

I betänkandet *Att lära för hållbar utveckling* (SOU 2004:104) föreslås bl.a. att dialogen mellan aktörerna inom utbildningsområdet måste fördjupas och utvecklas inom utbildning för hållbar utveckling.

Tanken är att hållbar utveckling ska genomsyra all utbildning – från förskoleutbildning till vuxen- och forskarutbildning. Som ett första steg har en ny bestämmelse införts i 1 kap. 5 § första stycket högskolelagen

7.8.2 Forskning

Konsumentforskningen är till sin natur tvärvetenskaplig, vilket gör att flera universitetsdiscipliner i viss utsträckning ägnar sig åt frågorna. Ekonomer, statsvetare, etnologer, hushållsvetare, psykologer, sociologer bland andra studerar specifika konsumtionsfenomen ur olika perspektiv från mikro- till makronivå. I regeringens proposition Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) uppmärksammas att mång- och tvärvetenskaplig forskning behövs för att lösa olika samhällsproblem och utmaningar.

Det saknas en heltäckande bild av aktuell konsumentforskning. Den senaste mer heltäckande översikten av såväl pågående forskning som forskningsbehov redovisades av Konsumentforskningsutredningen 1996 (SOU 1996:10). Sedan dess har den konsumentrelaterade forskningen utvecklats. Inom samhällsvetenskapen diskuterar man i ökad omfattning konsumtionens roll vid övergången från ett industridominerat till ett tjänstedominerat samhälle.

Ett exempel på forskarnätverk är Forskarnätverk för interdisciplinär konsumentforskning (FIK), som bildades 1997 och nu består av ca 180 konsumentforskare från olika ämnesdiscipliner, universitet och högskolor i huvudsak i Sverige, men med viss representation från övriga Norden. FIK anordnar seminarier, informerar medlemmarna om nypublicerade rapporter, m.m. Ytterligare ett exempel på forskarnätverk för konsumentforskning är Nätverket Konsumentnära Livsmedelsforskning som bildades i början av 2000 som har ett 80-tal medlemmar varav merparten är forskare och doktorander och ett mindre antal är representanter för näringslivet, främst livsmedelsindustrin. Nätverket omfattar Lunds universitet, SLU Alnarp samt Högskolan Kristianstad.

Konsumentforskning bedrivs vid flera universitet och högskolor. Ett exempel är Centrum för konsumentvetenskap vid Göteborgs universitet (CFK) som bildades 2001. CFK:s målsättning är att genom tvärvetenskaplig forskning om konsumtion och konsumtionsmönster skapa ny kunskap som är relevant för forskare, myndigheter, organisationer, näringsliv och konsumenter.

I en rapport som redovisar den utvärdering som tagits fram på uppdrag av CFK 2005 framhålls att CFK åstadkommit mycket under den korta period som det har existerat. CFK har verkat för innovativ forskning inom flera områden, ökat tvärvetenskapligheten, utvecklat internationella nätverk och skaffat forskningsmedel ur en mycket bred uppsättning fonder. CFK har även bedrivit en omfattande seminarieverksamheten, riktad både till forskare och bredare grupper.

CFK driver FIK och har utvecklat Consumer Research Interdisciplinary Database (CONRID), som är en webbaserad databas för att samla kunskap om konsumtionsforskning. CFK har nyligen beviljats medel från Nordiska Ministerrådet för att utveckla CONRID att även omfatta nordiska forskare.

I den konsumentpolitiska handlingsplanen för 2001–2005 angav regeringen att Konsumentverket på ett mer effektivt sätt behöver kunna ta del av den konsumentforskning som bedrivs. År 2002 fick Konsumentverket i uppdrag att inrätta ett vetenskapligt råd.

Arbetet med att stärka Konsumentverkets kunskapsuppbyggnad bör fortsätta och verket bör utveckla sin organisation för att bättre kunna ta del av aktuell forskning och för att initiera ny forskning på konsumentområdet. Det kan t.ex. ske genom utvecklade samrådsformer med de forskare som ingår i verkets nuvarande vetenskapliga råd. Verket bör även på sikt kunna beställa analyser eller studier som kan påvisa behovet av forskning inom specifika områden där verket ser ett särskilt behov av ytterligare kunskap.

En viktig del i kvalitetssäkringen är att säkra ett långsiktigt vetenskapligt stöd där verket har en organisation för att ta del av relevanta forskningsresultat. Regeringen avser att återkomma med uppdrag till Konsumentverket med att göra en kunskapsöversikt.

7.9 Konsumentverket

Sammanfattning: Den framtida inriktningen av Konsumentverkets uppdrag innefattar bl.a. följande delar:

Konsumentverket bör tydligare prioritera marknads kontroll och tillsyn av efterlevnaden av lagstiftningen på konsumentområdet.

Kontinuerlig omvärldsbevakning och analys bör genomsyra hela verksamheten.

De fokusområden som regeringen pekar ut i denna proposition bör vara vägledande för Konsumentverkets verksamhet de närmaste åren liksom integreringen av hållbar konsumtion samt barns och ungas perspektiv.

Myndighetens webbplats bör utgöra en samlingsplats för information riktad till konsumenter och vidareinformatörer, och den informations-service via telefon som verket har i dag bör utökas.

En historisk tillbakablick

Konsumentombudsmannaämbetet (KO) inrättades 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor.

Konsumentverket inrättades 1973 och de grundläggande arbetsuppgifterna för verket som då angavs var: *utredning, producentkontakt, information och utbildning*. I propositionen Förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik (prop. 1972:33) framförde regeringen första gången att det huvudsakliga målet för konsumentpolitiken skulle vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

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.

Råd & Rön har funnits sedan 1958, då ett fyrsidigt blad kom ut med tio nummer per år. Tidningen gavs ut av dåvarande Konsumentinstitutet. När Konsumentverket inrättades 1973 tog myndigheten över ansvaret för tidningen och fler frågor, produkter och företeelser av intresse för konsumenterna togs upp i Råd & Rön. I maj 2006 kommer Sveriges Konsumentråd att överta tidskriften från Konsumentverket.

I början av 2001 inrättades Konsument Europa, ett rådgivningskontor för gränsöverskridande handel inom EU, som en fristående enhet inom Konsumentverket. Konsument Europa har till uppgift att göra det enklare för konsumenterna att utnyttja fördelarna med den gemensamma europeiska marknaden.

I samband med riksdagens beslut i december 2004 om den försvarspolitiska inriktningen för de kommande åren uttalade regeringen att de orter som drabbas av nedskärningar skulle kompenseras med nya arbetstillfällen. Konsumentverket är en av de myndigheter som ska omlokaliseras till Karlstad. I juni 2005 beslutade regeringen att Konsumentverket senast den 31 december 2006 ska ha genomfört sin flytt och att ingen verksamhet därefter ska bedrivas i Stockholm. Samtidigt beslutades att den verksamhet som bedrivs inom ramen för 2002 års energipolitiska program i huvudsakliga delar skulle föras över till Statens energimyndighet den 1 januari 2006.

Konsumentverket i dag

Konsumentverkets generaldirektör är både chef för verket och konsumentombudsman. Av myndighetens instruktion (1995:868) framgår att det inom Konsumentverket ska finnas ett KO-sekretariat vars uppgift främst ska vara att biträda Konsumentombudsmannen med dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen (1995:450) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Därutöver har Konsumentverket tillsyn över bl.a. produktsäkerhetslagen (2004:451), prisinformationslagen (2004:347), lagen om finansiell rådgivning till konsumenter (2003:862) och distans- och hemförsäljningslagen (2005:59).

Verkets arbetsfält är främst reklam och avtalsvillkor, konsumentinformation, hushållsekonomi samt varors säkerhet, kvalitet och miljöpåverkan. Verket har ett tydligt uppdrag att utveckla kunskap från ett renodlat konsumentperspektiv samt att föra ut kunskapen och agera för konsumenten som part på marknaden. Inom det hushållsekonomiska området handlar det om att följa kostnadsutvecklingen för hushållen med särskilt fokus på de mest utsatta. Det kan handla om stöd till budget- och skuldrådgivning, normativa beräkningar av hushållets kostnader och underlag för försörjningsstöd samt matkostnadsundersökningar.

En viktig uppgift för Konsumentverket är att verka för att hushållen bättre beaktar miljöaspekterna i sitt konsumtionsval och konsumentbeteende. Inom säkerhetsområdet arbetar verket inte bara med marknadskontroller för att tillförsäkra konsumenterna säkra produkter, utan även i hög grad med att påverka produktionen genom ett aktivt deltagande i standardiseringsarbetet.

Ytterligare en central uppgift för verket är den rättsliga marknadsbevakningen där verket och KO har till uppgift att övervaka att företagen följer de lagar och spelregler som gäller på marknaden. Ett viktigt fokus för verksamheten är också att bevaka konsumenternas intressen vid handel på Internet, på den finansiella marknaden samt på de regelreformerade marknaderna. Verket utbildar också kommunernas konsumentvägledare och bevakar konsumenternas intressen inom EU.

Konsumentverkets webbplats www.konsumentverket.se utgör för många den naturliga utgångspunkten för konsumentrelaterad information i Sverige. Webbplatsen syftar till att vara en kunskapsbas och mötesplats för och mellan såväl enskilda konsumenter som konsumentvägledare, journalister och andra personer som vidareförmedlar information, skolor, konsumentmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer, branschorgan samt frivilliga organisationer på såväl riks- som lokalnivå. För att underlätta kunskapsutbytet med landets konsumentvägledare har Konsumentverket inrättat en elektronisk kommunikationskanal, den s.k. Portalen (tidigare kallad KOV-Direkt).

Uppgifter inom andra politikområden

Konsumentverket har en viktig roll när det gäller stödet till program och processer som utvecklar det lokala och regionala arbetet för god tillgång till kommersiell service. Verket arbetar bl.a. med att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet samt samlar in och publicerar material över serviceutvecklingen i Sverige i en databas. Servicedatabasen innehåller bl.a. uppgifter om livsmedel, drivmedel, postservice och apotek. Den vänder sig främst till dem som arbetar med kommersiell service och samhällsplanering såsom kommuner, länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan. Vidare har Konsumentverket i uppdrag att vara en samverkanspart i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen genom att bidra med analys-, metod- och kunskapsstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde.

Utöver dessa mer specifika uppgifter har Konsumentverket sektorsansvar inom ett antal områden såsom handikappolitik och miljömålspolitik samt uppgifter inom ungdomspolitik och folkhälsoområdet.

Den verksamhet som Konsumentverket bedrivit inom ramen för 2002 års energipolitiska program fördes den 1 januari 2006 i huvudsakliga delar över till Statens energimyndighet, som samtidigt tog över verkets laboratorium Testlab. Konsumentverket har dock fortfarande kvar ansvaret för att genom informationsinsatser öka kunskaperna om och stimulera intresset för ekonomiskt och miljömässigt motiverad energieffektivisering.

7.9.1 Konsumentverkets uppdrag

Som framgår av den omvärldsbeskrivning som görs i propositionens inledning (se kapitel 4) har under senare år stora förändringar skett för konsumenterna. Konsumenterna möter i dag en alltmer komplex marknad med ökad globalisering, ökad konkurrensutsättning av

marknader, en snabb teknisk utveckling och ett starkt kommersiellt tryck är sådant som påverkar konsumenternas vardag. Detta ställer högre krav på oss konsumenter och det ställer krav på nytänkande i konsumentpolitiken. Under 2007 kommer Konsumentverket att etablera sig i Karlstad och för att möta de förändringar som sker i vår omvärld kommer verket att behöva göra nya prioriteringar av sin verksamhet.

I Sverige har vi under en lång tid byggt upp ett välfärdssamhälle där alla människor ska kunna känna sig trygga. En stark konsumentpolitik är nödvändig för en hållbar ekonomisk tillväxt, som ger förutsättningar för en fortsatt ökad välfärd. Vi vill att alla ska kunna leva tryggt och hälsosamt i ett tillgängligt samhälle. Ett prioriterat område för Konsumentverket kommer fortsatt att vara att stödja grupper som av olika anledningar är utsatta. För att konsumentpolitiken ska bli tydligare inom välfärdspolitik krävs att konsumenternas perspektiv integreras bättre i andra politikområden som är av betydelse för konsumenterna. Konsumentverket har redan i dag sektorsansvar inom ett antal områden såsom handikappolitik och miljömåspolitik samt uppgifter inom ungdomspolitik och folkhälsoområdet liksom inom politikområdet Regional utvecklingspolitik när det gäller service i gles- och landsbygdsområden

I arbetet för en bättre integrering av konsumentaspekter inom den verksamhet som bedrivs på andra myndigheter inom andra politikområden bör Konsumentverket ha en tydligare och mer pådrivande roll. Det är en uppgift för Konsumentverket att tillsammans med berörda myndigheter finna formerna för detta arbete.

Det behövs ökad kunskap om konsumenternas förhållanden på olika marknader. Genom inrättandet av en stark analysfunktion hos Konsumentverket skapas förutsättningar för verket att ha en pådrivande roll för ökad kunskap om konsumenternas villkor på olika marknader.

Med utgångspunkt i befintlig forskning och gjorda utredningar, initierande av ny forskning samt genom egna initiativ ska Konsumentverket ta fram en kunskapsöversikt av konsumtionen och konsumenternas förhållanden.

I kapitel 9 redogör regeringen för de fyra områden som framför allt är prioriterade under de närmaste åren. Det är särskilt inom områdena elektronisk kommunikation, säkra varor och tjänster, hållbara konsumtions- och produktionsmönster samt frågor kopplade till den allt ökande kommersiella pressen, och då särskilt den som har barn som målgrupp, som kommer att ta i anspråk stora delar av Konsumentverkets resurser de närmaste åren.

Tillsyn och marknadskontroll

En effektiv och väl fungerande marknadskontroll är en prioriterad fråga för Konsumentverket, liksom tillsynen av efterlevnaden av lagstiftningen på konsumentområdet. Detta förstärks genom det samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter inom EU som möjliggörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen. Förordningen ger Konsumentverket och Konsumentombudsmannen nya befogenheter i

tillsynsrollen. Verket ska se över arbetsformerna för marknadskontrollen i syfte att skapa en effektivare och starkare organisation och ge ett ökat stöd till kommunerna som har en viktig del i säkerhetsarbetet.

Verket ska vara pådrivande i arbetet med att uppnå ett starkare rättsligt konsumentskydd på såväl det civilrättsliga som marknadsrättsliga området. Konsumentombudsmannens möjlighet att som ombud föra enskilda konsumenters talan förstärks genom regeringens förslag att förlänga försöksverksamheten och utvidga lagens tillämpningsområde till att omfatta alla typer av tvister.

Information och utbildning

En annan viktig uppgift för det nya Konsumentverk som byggs upp i Karlstad är informationen till konsumenterna. Verket ska utveckla sin direktkommunikation till konsumenter för att avlasta kommunens konsumentvägledare och ge dem mer tid till direkt stöd till konsumenter. Det kan ske genom att verket dels utvecklar sin webbmiljö till en heltäckande konsumentportal, dels utvecklar och utökar den telefonservice som redan i dag finns på verket.

Genom att även fortsättningsvis delge sin sakkunskap i olika frågor stärker och stöttar Konsumentverket den kommunala konsumentverksamheten. I propositionen Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (prop. 2005/06:124) lämnade regeringen förslag om framför allt förenkling och effektivisering av skuldsaneringsförfarandet samt åtgärder för att ytterligare stärka budget- och skuldrådgivarnas roll. En ny uppgift för Konsumentverket är enligt förslaget att ge stöd och vägledning till budget- och skuldrådgivarna.

Konsumentverkets arbete med att ta fram skolmaterial kommer att vara en prioriterad uppgift med särskild inriktning på frågor som rör privatekonomi, konsumentskydd, hållbar konsumtion och reklam. Myndigheten har även i uppgift att bedöma barns och ungas behov och deras förutsättningar att vara medvetna och ansvarsfulla konsumenter när verket utformar information riktad till dessa grupper. Att förhålla sig kritisk till reklam är ett viktigt område.

Konsumentverket ska genomgående ha ett större hållbarhetsperspektiv i sitt arbete. Inriktningen utvecklas närmare i skrivelsen Tänk om! - En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen (skr. 2005/06:107) som överlämnas till riksdagen i mars 2006. Verket ska bl.a. utarbeta en hållbarhetsstrategi, främja konsumtion av ekologiska livsmedel och informera konsumenterna om olika typer av märkning som syftar till en hållbar konsumtion, t.ex. miljömärkning samt etisk och social märkning.

8 Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) tillämpas på tvister mellan konsumenter och näringsidkare och innebär att

Konsumentombudsmannen (KO) har möjlighet att företräda konsumenten som ombud vid allmän domstol och vid kronofogdemyndighet. Försöksverksamheten är begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster. Biträde får lämnas endast om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det. Sådana skäl är t.ex. att tvisten är av betydelse för en större grupp konsumenter. Syftet med lagen är följaktligen att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet.

I enlighet med vad som anförs i kapitel 3 har försökslagen utvärderats i rapporten Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister och en lagrådsgranskning har gjorts av regeringens förslag till utvidgning av lagen.

Den utvidgning som regeringen nu föreslår möjliggör ett kraftfullt agerande där det finns särskilda problem. För att kunna möta det behov som bedöms uppkomma i samband med att KO:s biträde utvidgas behöver KO:s sekretariat utökas. Denna personalförstärkning ska finansieras genom omdisponering inom Konsumentverkets anslag.

Försökslagen trädde i kraft den 1 december 1997. Antalet beslut av KO i ansökningsärendena har varierat från år till år. KO har under 2004 mottagit 54 ansökningar om biträde. Under samma period har KO avgjort 73 ärenden. Av de 66 ansökningar som har prövats i sak har 65 avslagits. Under den tid som försökslagen varit i kraft har KO t.o.m. 2004 fört talan i domstol som kärandeombud i fem fall och som svarandeombud i två fall. I så gott som samtliga fall då KO har bedömt att det funnits förutsättningar för att driva ett ärende till domstol, vilket varit fallet i ett drygt trettiotal fall t.o.m. 2004, uppnåddes en förlikning eller medgavs konsumentens anspråk. Detta har medfört att stämningsansökan inte har givits in till domstol eller att talan har återkallats.

Om KO för talan i domstol och förlorar målet, blir myndigheten skyldig att betala motpartens rättegångskostnader. Konsumentverket har fr.o.m. 2006 tillgång till medel under utgiftsområde 22 för uppkomna rättegångskostnader. Det förstärker KO:s möjlighet att bidra till prejudikatbildningen på konsumentområdet.

8.1 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten som ombud, om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas. Giltighetstiden för lagen förlängs från utgången av 2006 till utgången av 2011.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag när det gäller lagens tillämpningsområde. Konsumentombudsmannen (KO) ska enligt förslaget få biträda konsumenten som ombud, om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, ett allmänt konsumentintresse eller en större grupp konsumenter eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Försökstiden bör bestämmas till två år och fortsatt utredning om lagens eventuella permanentning bör inledas.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslagen i rapporten eller lämnar dem utan erinran. *KO* framhåller att behovet av att tillämpa lagen är väl så stort på andra områden som på det finansiella tjänsteområdet. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* emotser prejudikat, men anser att lagens preventiva verkan är nog så viktig från konsumentskyddssynpunkt. *Statskontoret* förordar att en icke utvidgad försökslag förlängs i två år och att det i anslutning till ett sådant beslut säkerställs att underlag för att utvärdera den förlängda försöksverksamheten kommer att tas fram. *Finansbolagens Förening* avstyrker förslaget, i vart fall bör inte finansiella tjänster omfattas av försöksverksamheten, och menar att konsumentskyddet är tillräckligt tillgodosett på andra sätt. *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker att verksamheten förlängs avseende finansiella tjänster, *Svenskt Näringsliv* avstyrker en utvidgning av verksamheten och de två organisationerna efterlyser en mer djupgående utredning om behovet av en utvidgning. *Svenska Bankföreningen* och *Sveriges Försäkringsförbund* avstyrker förslaget och menar att det föreligger potentiella intresse- och jävskonflikter för *KO* att agera ombud i mål där Konsumentverkets eget regelverk kan komma att prövas. *Hovrätten för Övre Norrland* konstaterar att i och med att de två omständigheterna, att en tvist rör en fråga som har allmänintresse för konsumenterna eller har betydelse för en större grupp konsumenterna, anges som självständiga rekvisit för när en tvist kan prövas så kan rekvisitet ”eller om det annars finns särskilda skäl för det” utgå då samma två omständigheter anges som exempel på dessa särskilda skäl. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Bankföreningen* menar att det är svårt att definiera begreppet allmänt konsumentintresse och ifrågasätter det tolkningsutrymme som *KO* ges. Beträffande försöksperiodens längd konstaterar *Statskontoret* att en försökstid om två år torde vara för kort för att kunna samla underlag för en utvärdering som rör hela konsumentområdet. *KO* menar att en längre tid än två år krävs för att kunna se mätbara resultat av verksamheten och få fram praxis. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* föreslår att försökstiden bestäms till fem år utom för finansiella tjänster där man önskar se att lagen permanentas.

Skälen för regeringens förslag

Under den period som försöksverksamheten pågått har få domstolsavgöranden kommit till stånd. Faktorer som har bidragit till detta kan vara att försöksverksamheten begränsats till de finansiella tjänsterna, att tillräckliga resurser inte har avsatts för försöksverksamheten samt att viss oklarhet funnits när det gäller grunderna för att använda lagen. *KO* har i sitt remissvar konstaterat att aktörerna på det finansiella tjänsteområdet i högre grad än i andra branscher kan vara villiga att komma överens med konsumenterna.

Även om antalet prejudicerande fall har varit få konstateras i utredningsrapporten att lagen haft flera positiva effekter genom en ökad medvetenhet om konsumentskydd och konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning både hos konsumenterna och hos näringsidkarna. Lagen utgör ett komplement till den verksamhet som bedrivs av Konsumenternas Bank-

och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå (se avsnitt 9.1.3) och Allmänna reklamationsnämnden (ARN) (se avsnitt 7.3). Därtill konstaterar KO att en positiv effekt av lagen är att klagomålshandlingen hos de finansiella instituten och kvaliteten på deras yttranden till KO har avsevärt förbättrats. Regeringen finner därmed att försökslagen fyller flera viktiga syften vid sidan om avsikten att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet och att den har positiva effekter för konsumentkollektivet när näringsidkaren efter ett avgörande till konsumentens förmån vidtar rättelse.

Sedan den 1 januari 2003 gäller lagen (2002:599) om grupprättegång. Syftet vid tillkomsten av lagen om grupprättegång var att denna skulle komplettera andra processvägar. Grupptalan får inte föras när försökslagen är mer lämplig att tillämpa. Genom de två lagarna ges KO möjlighet att beroende av omständigheterna bedöma vilket medel som lämpligen bör användas. Mot bakgrund av detta instämmer inte regeringen i vad *Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Sveriges Försäkringsförbund och Finansbolagens Förening* har anfört om att tillkomsten av lagen om grupprättegång skulle bidra till att försökslagen inte skulle behövas.

Inte heller har, såsom lyfts fram i vissa remissvar, andra instrument till godo för konsumentskyddet, såsom bevisregler till konsumenters förmån vid rättegångar eller konsumenters tillgång till försäkringslösningar för att själva finansiera rättegångskostnader, i praktiken vare sig visat sig råda bot på en låg prejudikatbildning inom konsumentområdet eller bidragit till de övriga positiva effekter som försökslagen har haft. I sammanhanget bör understrykas att såväl konsumenter som näringsidkare gynnas av ett klargörande av rättsläget på sakområden där osäkerhet om rättigheter och skyldigheter föreligger och där det kan ifrågasättas vilket ansvar som en näringsidkare har. Därtill gynnas näringsidkarna av försökslagens bestämmelser om rättegångskostnader som föreslås kvarstå oförändrade under den förlängda försöksperioden.

Att KO genom medverkan i tvister bidrar till praxisbildning och ökad medvetenhet om konsumentskyddet ligger väl i linje med KO:s uppdrag. Någon intressekonflikt eller jävssituation är, enligt regeringens mening, svår att se. Även på andra förvaltningsområden förekommer det att en myndighets normgivningsfunktion har förenats med uppgiften att driva processer i domstol. KO:s processföring kommer inte i konflikt med Konsumentverkets normgivning. KO genom KO-sekretariatet är en särskild enhet inom myndigheten, vilket innebär att processföringen hålls skild från myndighetens övriga uppgifter.

Utvidgning av försökslagens tillämpningsområde

När försökslagen infördes begränsades dess tillämpningsområde till finansiella tjänster. Regeringen konstaterade redan då att det inte var uteslutet att en utvidgning av området skulle kunna komma att bli aktuell redan under försöksperioden. En viktig fråga i utredningsuppdraget kom att bli att analysera huruvida KO:s rätt att biträda konsumenter bör utvidgas att gälla även andra tvister än sådana som rör finansiella tjänster. Av rapporten framgår att det under utredningsarbetet har

framkommit, bl.a. efter en studie av erfarenheterna i Finland, att det kan finnas flera fördelar med ett system för utvidgad biträdesverksamhet.

På det finansiella området finns ett fortsatt behov av att bedriva försöksverksamhet. Konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna är alltså en viktig fråga. Det finns ett stort utbud av, ofta svårjämförbara och komplicerade, produkter och tjänster på de finansiella marknaderna och de val och beslut som konsumenterna gör är av stor betydelse för den enskilde.

De regelreformerade marknaderna omfattar viktiga och inte sällan nödvändiga tjänster för konsumenterna. I regelutredningens delbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4), framhålls att särskilt höga krav bör ställas på det rättsliga konsumentskyddet på marknader som tillhandahåller allmännyttiga tjänster, såsom el och telefoni. Konsumenternas underlägsna ställning är särskilt uttalad på dessa marknader och behovet av konsumentskydd är därför extra högt. Trots de förbättringar i konsumentskyddet som har genomförts har Konsumentverket, i promemorian Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering (PM 2004:20), konstaterat att det fortfarande finns problem och bristande konsumentskydd på de regelreformerade marknaderna och man har bl.a. funnit att tvistlösningsmöjligheterna bör förbättras och utredas. Regeringen finner att mycket talar för att en utvidgning av försökslagens tillämpningsområde skulle vara särskilt viktig på området regelreformerade marknader.

Den utvärdering av lagen och dess tillämpning som har gjorts och som redovisas i utredningsrapporten har inte lett till bedömningen att man bör avstå från att utvidga lagens tillämpningsområde utan begränsning. De erfarenheter som har vunnits kan lätt överföras till KO:s arbete med konsumenttvister i ett vidare sammanhang. Noteras bör också att försökslagen utgör ett viktigt komplement till lagen om grupprättegångar som gäller utan begränsningar. I nuläget uppkommer situationer där KO, för tvister som inte avser finansiella tjänster, saknar alternativ till grupptalan. En utvidgning av försökslagen är ett led i att förbättra möjligheten till tvistlösning också på andra områden än finansiella tjänster.

Kriterier för lagens tillämpning

Försökslagens främsta syfte är att stärka rättsbildningen på konsumentområdet och med en utvidgning av lagens tillämpningsområde utöver finansiella tjänster ökar förutsättningarna för KO att bidra till praxisbildning.

I utredningsrapporten har en studie gjorts av de ansökningar som KO har prövat och denna har visat att en viss osäkerhet när det gäller att bestämma om det har funnits särskilda skäl eller inte kan ha bidragit till att försökslagen kommit att tillämpas i förhållandevis få fall. Utredaren finner att ett tydliggörande av när lagen är tillämplig bör ske.

Även i fall där tvisten inte primärt bidrar till en ökad prejudikatbildning på konsumentområdet kan det vara av värde för det allmänna konsumentintresset att tvisten prövas.

Ett allmänt konsumentintresse kan anses föreligga i fall då tvisten är av betydelse för en större grupp konsumenter. Medverkan av KO i en konsumenttvist kan i sådana fall vara motiverad, exempelvis där konsumenterna kan antas lida en skada till följd av att en näringsidkare i civilrättsligt hänseende inte följer en dom där KO har vunnit en talan vid Marknadsdomstolen om oskäliga avtalsvillkor eller där likartade skador på grund av vilseledande marknadsföring drabbar en grupp konsumenter.

Det är viktigt att understryka att lagens syfte inte är att stödja en enskild konsument med en talan i domstol rörande en tvist som inte uppbärs av något större allmänintresse från konsumentsynpunkt. En sådan ordning skulle heller inte ligga i linje med KO:s uppdrag. Stöd i en enskild tvist kan först tänkas bli aktuell i fall där tvisten innehåller element av sådan karaktär att ett allmänt konsumentintresse kan anses föreligga eller där en dom skulle vara av betydelse för rättsbildningen på konsumentområdet. Genom den föreslagna ändringen av försökslagen sker ett förtydligande på denna punkt.

Det är KO:s sak att bedöma om det finns ett allmänintresse, grundat på starka konsumentskyddsskäl, som motiverar KO:s biträde i tvisten. Det är regeringens uppfattning att KO, trots att begreppet ett allmänt konsumentintresse är svårdefinierat, efter en självständig bedömning kan göra ett adekvat ställningstagande när ett sådant intresse föreligger.

Genom preciseringen att försökslagen, vid sidan av fallet där tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, är tillämplig där det annars föreligger ett allmänt konsumentintresse täcks såsom framgått av situationen att tvisten omfattar ”en större grupp konsumenter”. Beträffande utredarens förslag att i lagtexten även ange ”eller om det annars finns skäl för det” anser regeringen att detta inte är nödvändigt när dessa skäl motsvarar just fall som inryms i ärenden av betydelse för en större grupp konsumenter eller där det föreligger ett allmänt konsumentintresse.

Den föreslagna lagändringen innebär en precisering av när KO kan medverka i konsumenttvister. Ändringen ligger i linje med lagens målsättning och bidrar till de effekter lagen har att uppnå om en ökad medvetenhet hos både konsumenter och näringsidkare om konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning.

8.2 Försöksperiodens längd och ikraftträdande

Med anledning av de ändringar som föreslås genomföras i lagens tillämpningsområde gör regeringen bedömningen att lagen bör fortsätta att vara av försökskaraktär. Försökstiden för en förlängd lag med utvidgat tillämpningsområde bör i enlighet med vad som har anförts av några remissinstanser inte vara för kort. Regeringen föreslår att den bör sträcka sig till utgången av 2011.

Under en försöksperiod på fem år kan erfarenheter vinnas som ger ett relevant underlag för en utvärdering som kan inledas i god tid innan försöksverksamhetens slut. Att redan nu inleda en utredning om försöksverksamheten, såsom förordats i vissa remissvar, eller dess eventuella permanentning, såsom föreslås i utredningsrapporten, är för tidigt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Inom konsumentpolitiken är det framför allt fyra områden som är prioriterade de närmaste åren och det är tjänsteområdet, säkra varor och tjänster, hållbara konsumtions- och produktionsmönster samt reklam till barn och unga. Dessa områden kommer att präglade Konsumentverkets verksamhet och prioriteringar.

9.1 Tjänsteområdet

9.1.1 Elektroniska tjänster och kommunikation

Regeringens bedömning: Konsumenterna bör tryggt och säkert kunna använda elektronisk kommunikation. Regeringen kommer våren 2006 att föreslå de lagändringar som behövs för att förebygga modemkapningar och liknande otillbörliga förfaranden.

Krav på konsumenternas godkännande på förhand vid marknadsföring via elektroniska medier, såsom telefonförsäljning, kommer att utredas. Sverige kommer att vara pådrivande när det gäller internationella åtgärder mot skräppost.

Egenåtgärder från branschens sida är angelägna. De positiva erfarenheter av konsumentbyråer som har gjorts på andra områden bör kunna tas till vara även inom området elektronisk kommunikation.

Bedömningen i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ställer sig i allt väsentligt positiva till den bedömning som görs i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning

Elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster utvecklas mycket snabbt. Trenden är att telefoni, datakommunikation och radio och TV växer samman genom det som kallas för konvergens, vilket gör det möjligt att exempelvis telefona via datorn, använda Internet via TV:n och se på TV i mobiltelefonen. En mängd andra nya tjänster kopplade till infrastrukturen erbjuds kunderna. Utvecklingen är spännande och ger konsumenterna nya möjligheter samtidigt som det också finns ett antal risker. Det handlar t.ex. om bedrägerier, ökad kommersiell påverkan och press på privatekonomin. Hushållens kostnader för elektronisk kommunikation har ökat markant under senare år. Detta har inneburit en ökad risk för överskuldssättning, särskilt för unga hushåll med liten inkomst. Enligt en rapport från Skatteverket har dessa hushåll lika stora utgifter för elektronisk kommunikation som hushåll med högre inkomster. Ett problem kan också vara att konsumenterna inte orkar utnyttja valfriheten och att vissa konsumentgrupper missgynnas. Konsumenterna behöver därför ett bra skydd för att tryggt och säkert kunna använda elektronisk kommunikation.

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) finns tydliga konsumentskyddande regler för vilka Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet. Den snabba tekniska utvecklingen gör att tillsynen på området är svår, men inte desto mindre mycket angelägen. Den kan bidra till att upptäcka nya konsumentproblem så tidigt som möjligt.

Marknaden för elektronisk kommunikation kännetecknas av snabb teknisk utveckling, ökad konkurrens och därmed allt fler aktörer som erbjuder allt fler olika tjänster. Regeringen ser positivt på denna utveckling som gynnar konsumenternas valmöjligheter när det gäller såväl tjänsternas kvalitet som pris. Utvecklingen innebär stora förändringar för konsumenterna och andra slutanvändare och konsumentskyddet inom sektorn är därför viktigt. Den snabba tekniska utvecklingen gör att tillsynen på området är svår men särskilt angelägen för att bidra till att så tidigt som möjligt upptäcka nya konsumentproblem. Europeiska kommissionen har nyligen initierat en översyn av EG:s regelverk för elektroniska kommunikationer, där också konsumentrelaterade problem berörs. Sverige har framfört till kommissionen att utgångspunkten i den nya regleringen bör vara att den ska bidra till ett hållbart informationssamhälle för alla. Förändringar i regelsystemet bör därför ta hänsyn till konsumenternas intressen. Detta är särskilt viktigt på marknaden för elektroniska kommunikationer där förändringar sker snabbt.

Regeringens bedömning är dock att åtgärder behöver vidtas för att stärka konsumentskyddet i olika avseenden när det gäller elektronisk kommunikation.

Oseriösa näringsidkare

Under några år har s.k. modemkapningar varit ett mycket stort konsumentproblem. Med modemkapningar avses att ett uppringningsprogram, en s.k. dialler, laddas ner på en dator, ändrar dess fjärranslutning och utan användarens godkännande ringer upp ett nytt nummer. Merkostnaden för detta debiteras abonnenten på dennes telefonräkning. Detta har lett till att många har drabbats av skyhöga telefonkostnader för tjänster som de inte har beställt. Problemen med modemkapningar kunde glädjande nog till stor del stävjas under det gångna året genom åtgärder från både statens och telebranschens sida samt genom minskad användning av modem. Ytterligare åtgärder bedömdes dock vara nödvändiga och en särskild utredare fick i uppdrag att granska problemet. I betänkandet Konsumentskydd vid modemkapningar (SOU 2005:20) föreslår utredaren en särskild lag med civilrättslig reglering av användning av s.k. dialler samt ändringar i LEK om krav på teleoperatören att erbjuda konsumenter kreditspärr och möjligheten att spärra vissa nummer eller nummerserier. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringens avsikt är att överlämna en proposition till riksdagen under 2006.

Konsumentbedrägerier på Internet är inte något nytt problem, men på grund av de stordriftsfördelar som uppnås kan problemen nå helt nya nivåer. Detta bekräftas av internationella erfarenheter av s.k. phishing, som ofta beskrivs som det snabbast växande problemet på Internet i dag.

Phishingmetoder går ut på att lura Internetanvändarna att lämna ifrån sig konfidentiell finansiell information om t.ex. bankkontonummer och koder genom att exempelvis svara på ett falskt e-postmeddelande eller genom att besöka en falsk webbsida och där lämna ifrån sig sådan information. Ännu är problemet inte så stort i Sverige, men det kan komma att växa i takt med att phishingaktörerna blir mer avancerade och börjar intressera sig för andra marknader än de engelskspråkiga. Stora mängder skräppost är däremot ganska vanligt, ungefär var tredje person har råkat ut för det enligt SCB:s undersökning Privatpersoners användning av datorer och Internet 2005. Bland studerande och ungdomar har mer än hälften fått skräppost. Kvinnor får skräppost i mindre omfattning än vad män får enligt undersökningen.

En av anledningarna till att avsändare av skräppost är så framgångsrika är att många konsumenter svarar på skräpposten, t.ex. genom att göra en beställning eller klicka på en länk för att få mer information. Genom skräppost sprids också säkerhetsproblem som datamaskar, datavirus och trojaner. Det finns uppgifter som pekar på att 60 % av all skräppost skickas via fjärrstyrda (kapade) persondatorer. Sådana fjärrstyrda datorer kan sedan användas av dem som vill skicka skräppost eller olovligen lagra filer som man vill dölja, t.ex. piratkopierade filmer. I merparten av fallen är ägaren omedveten om att datorn kapats. Ständig uppkoppling kan innebära ökade risker att få sin dator övertagen och fjärrstyrd.

Om säkerhetsproblemen inte kan hanteras, finns det risk för att förtroendet för elektronisk kommunikation och för informationssamhället som sådant undergrävs. Trots riskerna ökar användningen av elektronisk kommunikation och IT-tjänster. Det är angeläget att följa utvecklingen så att säkerhetsfrågorna inte i onödan hindrar utvecklingen och användningen av elektronisk kommunikation.

Som regeringen anger i propositionen Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället (prop. 2004/05:175) behöver Internetanvändarna göras medvetna om de risker de utsätter sig för och hur dessa kan minimeras. Användarnas medvetande om och attityd till säkerhet på Internet måste förbättras. Till viss del kan generell information till hushållen öka medvetenheten, men enbart information är inte tillräckligt eftersom det är svårt att nå de grupper av ovana användare som är i störst behov av informationen.

PTS har regeringens uppdrag att sammanställa information om säkerhet vid Internetanvändning. PTS har tagit fram verktyg som gör att Internetanvändaren själv kan undersöka sin egen säkerhet på PTS webbplats. Hittills har Internetanvändare genomfört över en miljon aktiviteter på webbplatsen, såsom säkerhets- och lösenordstester. PTS har redovisat erfarenheterna av satsningen och föreslagit fortsatta insatser i rapporten Säkerhetsinformation till Internetanvändare (N2005/6598/ITFoU). Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. PTS har även fått i uppdrag att föreslå en strategi för säkrare Internet i Sverige enligt inriktningen i propositionen Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället (prop. 2004/05:175).

Hos PTS finns även Sveriges IT-incidentcentrum (Sitic). Sitic ger tidiga varningar om nya sårbarheter i IT-system. Centrumet riktar sig främst till mer avancerade användare, men underlaget används också för PTS information till konsumenter.

De nu beskrivna aktiviteterna är exempel på insatser som regeringen har initierat för att försöka öka medvetenheten om säkerhetsproblem. Problemet är dock att IT-miljön ofta är komplex och att omfattande förståelse och kunskap behövs för att en enskild användare inte ska utsätta sig för onödiga risker. Regeringen menar att det förebyggande informationssäkerhetsarbete som görs av systemägare och användare är avgörande för en god säkerhet. Särskilt när det gäller användningen av Internet ökar riskerna då användarna har mycket olika säkerhetsnivåer. Samtidigt är marknads- och teknikutvecklingen så snabb att användarna i praktiken är beroende av den säkerhet som de som utvecklar och säljer produkter och tjänster inom IT-området bygger in.

Regeringen redovisar en strategi för informationssäkerhet i proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle. Krisberedskapsmyndigheten kommer att i samråd med berörda myndigheter få i uppdrag att utarbeta förslag till en handlingsplan för hur strategin ska kunna genomföras i samhället. Avsikten med handlingsplanen är att det ska finnas förslag till konkreta åtgärder för hur informationssäkerheten ska höjas i hela samhället.

Kommersiell påverkan

Marknadsföring och försäljning via elektroniska media ökar. Det finns fördelar med detta, såsom ökad tillgänglighet till information samt ökad tillgänglighet till varor och tjänster. Samtidigt är det uppenbart att det kommersiella trycket mot konsumenterna ökar, vilket bl.a. kan göra det svårare att värja sig mot reklam och annan marknadsföring. Ökningen av obeställd e-postreklam (s.k. skräppost) är ett exempel på detta.

Sedan den 1 april 2004 är det förbjudet att sända e-postreklam, liksom reklam via sms och mms, till fysiska personer om inte personen i förväg har gett sitt samtycke. Vidare krävs att det finns en giltig avsändaradress till vilken mottagaren kan sända en begäran om att marknadsföringen ska upphöra. Detta gäller även vid marknadsföring till juridiska personer. Ett liknande förbud finns inom hela EU. Det svenska förbudet har tagits in i marknadsföringslagen (1994:450) och det är Konsumentverket som har tillsynen över att det efterlevs. Under nio månader 2004 kom det in över 20 000 meddelanden till Konsumentverkets e-postlåda för skräppostklagomål, vilket ger en fingervisning om användarnas irritation och problemets omfattning.

Vid sidan om lagstiftning mot skräppost, som är nödvändig men inte tillräcklig, måste åtgärder mot skräppost inriktas på en effektiv tillämpning av reglerna genom de offentliga myndigheterna, näringslivets självreglering, tekniska lösningar och medvetandegörande och utbildning av konsumenter. Det internationella arbetet mot skräppost är angeläget, då en betydande del av skräpposten kommer från länder utanför EU och effektiva åtgärder mot skräppost kräver samarbete länder emellan. Regeringen har särskilt engagerat sig i OECD:s arbete mot skräppost genom den särskilda arbetsgrupp inom OECD som har tillsatts för att samordna det internationella arbetet. Arbetsgruppen bereder för närvarande ett utkast till en OECD-rekommendation mot skräppost, vilken förväntas bli antagen under 2006. I sammanhanget bör också nämnas det europeiska arbete som Konsumentverket deltar i genom sin

anslutning till Europeiska kommissionens grupp för tillsynsmyndigheter mot skräppost (Contact Network for Spam Authorities, CNSA). Även PTS deltar i detta arbete i egenskap av expertmyndighet inom nätsäkerhetsområdet. Konsumentverket deltar också i det internationella samarbete mot skräppost som bedrivs inom ramen för det internationella nätverket för tillsynsmyndigheter inom konsumentområdet (International Consumer Protection and Enforcement Network, ICPEN). Regeringen anser att detta viktiga arbete bör fortsätta och att Sverige bör ha en pådrivande roll när det gäller internationella åtgärder mot skräppost.

Konsumentverket har i en skrivelse till regeringen (Jo2006/244/KO) pekat på de problem som många konsumenter har med försäljning via telefon dels av telefonabonnemang, dels av försäljning av andra produkter. Problemen består främst i att konsumenterna inte förstår att de ingår ett bindande avtal över telefon men även i att konsumenterna i vissa fall blir bundna trots att de bara accepterat att ta emot ytterligare information, t.ex. per post. Många konsumenter har svårt att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning. Informationen om möjligheten att anmäla sig till registret NIX-telefon är inte tillräckligt lättillgänglig för många människor. Regeringen kommer därför att utreda frågan om godkännande på förhand vid marknadsföring via elektroniska medier, bl.a. vid telefonförsäljning.

Barn och unga är en utsatt grupp när det gäller elektroniska kommunikationer och e-handel. Samtidigt som den kommersiella pressen ökar kan det konstateras att skyddet för minderåriga vid elektronisk kommunikation brister i flera avseenden. De nordiska konsumentombudsmännen har uppmärksammat att inhämtande av minderårigas personuppgifter sker i allt större utsträckning på Internet, ofta mot belöning i form av tillhandahållande av spel. Det har också uppmärksamats att dold reklam, t.ex. i form av underhållning används i allt högre grad på Internet för att påverka barn och unga. Vidare har man uppmärksammat att minderåriga ofta behandlas som vuxna avtalsparter vid e-handel, vilket innebär att föräldrarnas godkännande inte efterfrågas eller är lätt för barnen att kringgå.

Missbruk av barnens utsatta ställning riskerar att undergräva barnens och deras föräldrars förtroende för elektronisk kommunikation och e-handel. Detta är frågor som regeringen behandlar i propositionen Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället (prop. 2004/05:175). Där betonar regeringen särskilt vikten av att förtroendet för IT förbättras genom att integritetshot och innehåll på Internet som är skadligt för barn motverkas. En rad myndigheter och ideella organisationer samt även näringslivet är inblandade i arbetet med att öka kunskapen om riskerna, stärka konsumentskyddet och integritetsskyddet och motverka brott. Åtgärderna för att motverka innehåll som är skadligt för barn består bl.a. av lagstiftning, insatser för ökad IT-kompetens bland lärare och elever samt näringslivets egna åtgärder för att förse föräldrar och andra vuxna med information och redskap för kontroll över barnens användning av Internet och andra medier. Några exempel på sådana egna åtgärder från näringslivet är beskrivande märkning, hantering av anmälningar och verktyg för att begränsa tillgången till vissa webbsidor. Det krävs också ett effektivt internationellt arbete för att bekämpa missbruket av barns utsatta ställning.

Det bör ställas större krav på företag som vill bli telefonioperatörer såväl i Sverige som inom EU.

I Sveriges ståndpunkter till Europeiska kommissionen rörande översynen av EG:s regler för elektronisk kommunikation framfördes bl.a. att skyddet för konsumenter och andra slutanvändare bör breddas och att vissa bestämmelser därmed bör göras generella för operatörerna. Exempel på skyldigheter som bör vara generella rör regler om avtalsvillkor enligt artikel 20 i det s.k. USO-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51, Celex 32002L0022), och regler om informationsplikt enligt artikel 21 i samma direktiv. Slutkunden bör ha tillgång till information vid avtalsslutandet om vilka villkor operatören tillämpar gentemot slutkund vid villkorsändringar. Detta är ett viktigt skydd för en svagare part i ett avtalsförhållande. Vidare bör skyldigheten att tillhandahålla information om priser, taxor och villkor utökas till att omfatta alla företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster till slutanvändare. I dag finns denna skyldighet i direktivet endast för de företag som tillhandahåller allmänna telefontjänster eller allmänt tillgängliga telefonitjänster. Det är mycket viktigt att slutkunder som eventuellt ska ingå avtal får behövlig information för att kunna göra ett välgrundat val, oavsett om det är fråga om en telefonitjänst eller en elektronisk kommunikationstjänst. Det kan t.ex. handla om vilken hastighet eller kapacitet som krävs för en viss tjänst.

Marknaden är komplex och det är svårt att jämföra priser och villkor mellan produkter och leverantörer. Det är även svårt att veta vad man får när man beställer en viss tjänst, t.ex. bredband. Både Konsumentverket och PTS har understrukt behovet av en informations- och rådgivningsfunktion inom området (Jo2005/1543). Erfarenheterna från t.ex. Konsumenternas elrådgivningsbyrå visar att konsumenterna inte förstår vilka roller olika aktörer har på marknaden, tar de inte del av den konkurrensutsatta marknaden i den utsträckning de skulle kunna.

PTS redovisar klagomålsstatistik samt tillhandahåller liksom Konsumentverket prisinformation. De stora fördelarna med inrättandet av en konsumentrådgivningsbyrå inom sektorn för elektronisk kommunikation är att en sådan kan ge individanpassad information och rådgivning till enskilda, vilket myndigheterna inte har möjlighet att göra. En rådgivningsbyrå kan fånga upp branschspecifika konsumentproblem som de kan informera vidare om till myndigheter, branschen och regeringen. Erfarenheten visar att en rådgivningsbyrå även är till stor nytta för de företag som står bakom byrån. Konsumenterna får kvalificerad och kompetent hjälp till självhjälp och företagen får återkoppling om vad konsumenterna upplever sig ha mest problem med. Företagen får systematiserad och analyserad statistik och kan utnyttja byråns erfarenheter till egen produktutveckling och andra förbättringar. En rådgivningsbyrå kan även ta fram produkt- och prisjämförelser. Inom branschen för elektronisk kommunikation pågår för närvarande diskussioner om att bilda en konsumentbyrå.

Genom tydlig märkning av olika tjänsters beskaffenhet kan näringsidkarna ta sitt ansvar för att ge nödvändig information till konsumenterna, t.ex. information om vilka kategorier av tjänster som möjliggörs med en viss uppkoppling. Ett annat bra exempel på hur näringsidkarna kan ta sitt ansvar är att utarbeta s.k. uppförandekoder. Branschorganisationen Morgan, som samlar företag som arbetar inom den svenska mobila tjänstesektorn med innehållstjänster, underhållning, rösttjänster, sms m.m., har tagit fram en förhållningskod för övertaxerade telefons tjänster, s.k. premiumtjänster. I den koden regleras bl.a. hur företagen bör agera beträffande betalningar över mobiltelefon, hur abonnemang av tjänster bör utformas och om hur marknadsföringen av dylika erbjudanden får gå till.

Konsumentverket har rapporterat att barn och ungdomar haft problem med att de inte förstått att ett avtal om beställning av en ringsignal i själva verket inneburit beställning av en fortlöpande tjänst. I vissa fall har de kunnat ingå avtal trots att täckning saknats på kontantkortet. När sedan kontantkortet laddats med pengar har underskottet dragits omedelbart och automatiskt med ständigt underskott som följd. Med de branschregler som nu tagits fram minskar risken för att sådana problem uppstår.

Elektronisk handel

Ur ett konsumentpolitiskt perspektiv har elektroniska tjänster, t.ex. e-handel, flera fördelar. E-handel kan bidra till ökad konkurrens till nytta för konsumenterna genom ökat utbud, lägre priser och bättre tillgänglighet till varor, tjänster och produktinformation för t.ex. boende i glesbygd och rörelsehindrade.

Något fler än en tredjedel (36 %) av alla i åldern 16–74 år har använt Internet för att köpa eller beställa varor eller tjänster för privat bruk (undantaget bank- eller andra finansiella tjänster) under första kvartalet 2005 enligt SCB:s undersökning Privatpersoners användning av datorer och Internet 2005. Andelen kvinnor som e-handlat under denna period är något lägre än andelen män – 33 % jämfört med 40 %. Generellt sett handlar unga via Internet i större utsträckning än äldre personer. Vid en jämförelse med övriga länder inom EU hamnar Sverige och Storbritannien med 36 % av individerna högst när det gäller köp av varor och tjänster via Internet. I Tyskland, Luxemburg och Nederländerna är det omkring 3 av 10 som har gjort inköp via Internet under den aktuella perioden medan andelarna är betydligt lägre i södra och östra Europa. I många av dessa länder har färre än 5 % av alla i åldern 16–74 år handlat via Internet under första kvartalet 2005.

En i juni 2005 publicerad undersökning från European Consumer Centre Network (ECC) visar på en ökning av antalet klagomål mot bedrägliga förfaranden vid e-handel, som t.ex. falska webbplatser, phishing m.m. Olika typer av e-handelsbedrägerier liksom s.k. skräppost och hot som modemkapningar, virus och trojaner m.m. bidrar också till att undergräva konsumentförtroendet för e-handel. Bristande kännedom och kunskap om det konsumentskyddande regelverket vid e-handel är en bidragande orsak till det bristande förtroende som många konsumenterna känner för att e-handla. Oro för säkerheten vid betalning, utebliven

leverans eller tillförlitligheten i den information som lämnas om en produkt kan vara andra faktorer.

En åtgärd som kan stärka konsumentförtroendet för e-handel är märkning av e-handelsplatser. Enligt Europeiska kommissionens Eurobarometerstudie i januari 2004 uppgav 50 % av de tillfrågade som uppgav att de kände till förekomsten av olika märkningssystem att de hade större förtroende för märkta e-handelsplatser. Men endast 10 % av konsumenterna var bekanta med något märkningssystem. Av de tillfrågade ansåg 35 % att det förhållandet att märkningen gjorts i ett annat land inte förringade märkningens värde vid gränsöverskridande e-handel.

Regeringen anser att självreglering av e-handel i överensstämmelse med europeiska initiativ på området bör främjas. Självreglerande åtgärder, t.ex. märkning av e-handelsplatser, innebär en möjlighet för e-handelsföretagen att ta sitt ansvar och kan stärka konsumenternas förtroende för e-handel.

För att märkningen ska fungera är det viktigt med en bred uppslutning från branschens sida och att man utvecklar former för att nå ut till konsumenterna med det faktiska budskapet i märkningssystemet. Det är också viktigt att det går att övervaka och säkerställa att de handlare som har anslutit sig till ett system verkligen lever upp till kraven för anslutning. Tvister, ofta mellan parter i olika länder, måste kunna lösas effektivt.

Det är svårt att etablera system som konsumenterna känner igen. Ett annat problem är att det är svårt att få märkningen att fungera på ett tillfredsställande sätt.

I maj 2000 startade Europeiska kommissionen ett initiativ för att stärka konsumenternas förtroende för e-handel. Arbetet koncentrerades kring märkningens funktion och effektivitet för e-handeln. Initiativet resulterade i att den Europeiska konsumentorganisationen (BEUC) och arbetsgivarförbundet i EU (Federation of European Employers) lade fram ett utkast med ett antal höga krav för märkning i EU. Syftet med kraven är att sätta upp en hög men frivillig standard för märkning inom e-handeln. I kraven ingår även förslag för certifiering.

Enligt regeringens mening kan konsumenternas förtroende stärkas genom självreglerande åtgärder i form av märkning av e-handelsplatser. Som några remissinstanser har påpekat kan dock alltför många olika typer av märkningssystem förvilla konsumenterna. Ett sätt att komma till rätta med det problemet är att fastställa gemensamma krav för märkning inom EU. Regeringens uppfattning är att gemensamma krav bör fastställas på en sådan nivå att märkningen garanterar ett konsumentskydd som är högre än det skydd som lagstiftningen ger.

Andra förtroendeskapande åtgärder är att förbättra konsumenternas kunskaper om användning av elektronisk kommunikation och IT. Detta kan åstadkommas genom att förstärka konsumentvägledarnas roll. Regeringen har i propositionen Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället (prop. 2004/05:175) föreslagit att Konsumentverket får i uppdrag att genomföra särskilda informationsinsatser för konsumentvägledarna rörande IT-frågor. Konsumentverket har för 2005 och 2006 tilldelats 250 000 kronor totalt för att genomföra sådana informationsinsatser. Även arbetet för att nå ett ökat

9.1.2 Elmarknaden

Sammanfattning: Med de ändringar som regeringen föreslår på elområdet i propositionen Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden m.m. bör det bli lättare för konsumenter att byta elleverantör, hitta information om priser och villkor på elmarknaden samt att få bättre information om när bundna elavtal går ut. Regeringen kommer att noga följa Konsumentverkets och andra myndigheters arbete med att förbättra konsumenternas avtalsvillkor på området.

Ett flertal av de frågor som fortfarande orsakar bekymmer för konsumenter på elmarknaden har hanterats av en särskild utredare som har haft i uppdrag att titta på konsumentproblem och andra frågor på el- och naturgasmarknaderna. Utredaren lämnade ett delbetänkande i december 2003, vilket främst omfattar genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37) respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel (EUT L 176, 15.7.2003, s. 1). Uppdraget slutredovisades i december 2004 genom betänkandet El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I propositionen Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden m.m. (prop. 2005/06:158), som överlämnades till riksdagen i mars 2006, föreslår regeringen förbättringar när det gäller byte av elleverantör, att elkunderna får bättre information om när deras elavtal går ut samt att konsumenterna lättare ska hitta information om priser och villkor på elmarknaden. Förslagen innebär också att tillsynen på elmarknaden effektiviseras. Slutligen innehåller förslaget en skärpning av kravet på elleverantörerna att ha en balansansvarig.

Andra brister i konsumentskyddet som har hanterats efter omregleringen är svårlästa räkningar, svårigheter att byta elleverantör och fördröjda mätaravläsningar. Konsumentverket lyfter i sin rapport Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering (PM 2004:20) särskilt fram behovet av enklare elfakturor. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2006 att skattskyldigheten för elskatt flyttas över till nätinnehavarna. Målet är att detta ska börja gälla den 1 januari 2007. I sin rapport Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader (PM 2005:13) konstaterar Konsumentverket att många problem är åtgärdade eller på väg att åtgärdas. Det är en tydlig trend att antalet problem och klagomål som rapporteras till Konsumenternas elrådgivningsbyrå, Allmänna reklamationsnämnden och den kommunala konsumentvägledningen minskar.

Med anledning av de stora problem som orsakades av den storm som rasade i södra Sverige i början av 2005 fick Energimarknadsinspektionen vid Statens energimyndighet i uppdrag att utreda hur leveranssäkerheten i

elnäten och skyddet för konsumenterna kan förbättras. Inspektionen redovisade i april 2005 sitt uppdrag i delrapporten En leveranssäker elöverföring. Regeringen överlämnade i oktober 2005 till riksdagen propositionen Leveranssäkra elnät (prop. 2005/06:27). Den innehåller förslag på åtgärder för att göra elöverföringen leveranssäker, bl.a. genom en lagstadgad rätt till ersättning till konsumenterna redan efter 12 timmars avbrott, högre ersättning till konsumenterna än den frivilliga ersättning som har betalats tidigare och krav på bättre avbrottsinformation till konsumenterna. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2006.

Ett av Konsumentverkets uppdrag är att säkerställa att det finns rimliga standardavtalsvillkor i konsumentsammanhang. Detta arbete förutsätter täta kontakter med branschföreträdare, liksom avstämning och samordning med Energimyndigheten och Post- och telestyrelsen. Resultatet av de förhandlingar som sedan genomförs med berörd bransch publiceras på Konsumentverkets webbplats.

Genom att regeringen nu vidtar åtgärder för att förbättra informationen till konsumenterna på elmarknaden är det angeläget att samarbetet mellan Energimarknadsinspektionen vid Energimyndigheten och Konsumentverket fördjupas.

9.1.3 Tjänster med betydelse för privatekonomin

Regeringens bedömning: Regeringen avser att förtydliga rollfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket när det gäller deras ansvar för tillsynen på det finansiella området. Genom en tydligare ansvarsfördelning skapas förutsättningar för en mer effektiv tillsyn på hela det finansiella området.

Regeringen avser att ge Konsumentverket i uppdrag att se över möjligheterna att förbättra samordningen av information till konsumenterna om privatekonomiska frågor.

Bedömningen i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna instämmer i att frågor om konsumenternas privatekonomi är ett prioriterat område inom konsumentpolitiken och att arbetet med att stärka konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna bör fortsätta.

Skälen för regeringens bedömning

Utvecklingen på det finansiella området är intensiv med ett inflöde av nya komplicerade tjänster med betydelse för privatekonomin. Införandet av premiepensionssystemet och möjligheterna att välja mellan olika tjänstepensioner är några exempel. Att ta större ansvar för den egna ekonomin ställer nya krav på den enskilda konsumenten och behovet av råd och information är stort. Det är därför viktigt att fortsätta att bevaka att konsumentskyddet på det finansiella området är tillfredsställande.

Tillsynen av konsumentskyddet på det finansiella området har varit föremål för kritik i flera utredningar och nu senast i Förtroendekommissionens betänkande Näringslivet och förtroendet

(SOU 2004:47). Regeringen har därför inlett ett arbete med att närmare analysera vilka problem den nuvarande uppdelningen av tillsynen mellan Konsumentverket och Finansinspektionen medför. En viktig del i det arbetet är att se till att tillsynen är effektiv och inriktad på att vara en del av det förebyggande arbetet. Med en väl fungerande tillsyn kan konsumenterna känna sig trygga och våga vara mer aktiva och göra väl avvägda val som har betydelse för den egna privatekonomin. I Regeringskansliet har rapporten Konsumentskyddet inom det finansiella området (Fi2005/1958) tagits fram och remissbehandlats. Regeringen kommer under 2006 att vidta lämpliga åtgärder för att förbättra tillsynen på det finansiella området.

Kreditområdet

Ett område där det förebyggande arbetet och en verkningsfull tillsyn är viktigt för konsumenterna är kreditområdet. Den senaste tidens utveckling på kreditmarknaden, med bl.a. förmånliga lånevillkor och aggressiv marknadsföring till följd av ett historiskt lågt ränteläge, har visat att det är särskilt viktigt att se till att regelverket och tillsynen är god. Det har visat sig särskilt tydligt vid marknadsföring av krediter kopplade till köp av bl.a. mobiltelefoner och hemelektronik. Eftersom för stora kreditåtaganden kan leda till överskuldssättning, där risken är särskilt stor för unga konsumenter, är det viktigt med en återhållsam och måttfull marknadsföring, tydlig information, skäliga avtalsvillkor och en korrekt och tillfredsställande kreditprövning hos marknadens aktörer. Därför infördes 2004 i 5 a § konsumentkreditlagen (1992:830) ett uttryckligt krav på kreditprövning. Att det förekommer tvivelaktig marknadsföring och bristfälligt utformad information på vissa områden redogör Finansinspektionen och Konsumentverket för i rapporten Blancokrediter till konsumenter (2005:4). Av rapporten framgår också att Finansinspektionen har anledning att granska att de kreditprövningar som görs motsvarar de krav som kreditgivare har att inte medverka till alltför långtgående skuldsättning i syfte att minska riskerna för överskuldssättning. Om villkoren för kreditavtal är skäliga eller inte, får ytterst prövas av Marknadsdomstolen. Men det är viktigt att tillsynsmyndigheterna följer upp och bevakar utvecklingen på kreditmarknaden och inom ramen för sin tillsyn vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att undvika att konsumenterna hamnar i skuldfällor. Regeringen har därför lämnat ett uppdrag till Finansinspektionen att, efter samråd med Konsumentverket, följa upp och vidta åtgärder för att avhjälpa de brister som fördes fram i rapporten. Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2006. Regeringen följer noga vad som händer på detta område och kommer vid behov att vidta ytterligare åtgärder.

I rapporten Konsumentskyddet inom det finansiella området presenteras flera förslag till förändringar på kreditområdet. Bland annat föreslås att det införs en civilrättslig sanktion vid bristfällig kreditprövning en gräns för högsta ränta samt avrådningsplikt. Samtidigt pågår förhandlingar i EU om ett nytt konsumentkreditdirektiv (KOM (2005) 483 slutlig). Förslaget innebär bl.a. att man går mot full harmonisering med vissa inslag av ömsesidigt erkännande.

Regeringen ser särskilt allvarligt på ungdomars skuldsättning. Skuldsättning i unga år kan leda till stora svårigheter att bl.a. etablera sig på bostadsmarknaden, teckna telefonabonnemang eller att få lån. Därför har Skatteverket fått i uppdrag att identifiera och utforma indikatorer för att följa ungdomars ekonomiska situation när det gäller deras skuldsättning. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 september 2006.

För att förhindra att barn skuldsätts genom att registreras som ägare av motorfordon har regeringen i propositionen Registrering av förmyndare i vägtrafikregistret samt vissa ändringar i föräldrabalken (prop. 2005/06:117) föreslagit att den som är förmyndare för ett barn som har registrerats som ägare av ett fordon ska ha den betalningsskyldighet som vilar på ägaren, t.ex. för felparkeringsavgifter och fordonsskatt.

Efter det att kritik har framförts om att den nuvarande skuldsaneringslagen medför att skuldsaneringsprocessen tar för lång tid har regeringen i propositionen Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (prop. 2005/06:124) föreslagit att skuldsaneringsförfarandet ska koncentreras till kronofogdemyndigheterna. Myndigheten ska som första instans pröva en ansökan om skuldsanering och kunna fatta beslut i ärendet även om en eller flera borgenärer motsätter sig en skuldsanering. Beslutet ska gå att överklaga till domstol. Det innebär i princip att den nuvarande skuldsaneringsprocessens tre steg ersätts med ett enda. Gälldenären behöver inte längre göra ett eget försök innan han eller hon ansöker om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. På detta sätt effektiviseras processen och mer tid frigörs hos budget- och skuldrådgivarna att arbeta förebyggande med budget- och skuldrådgivning till sådana personer som inte är kvalificerade för skuldsanering, men som behöver rådgivning.

Många överskuldsatta, t.ex. evighetsgälldenärer, har ofta bristande kunskap om hur skuldsaneringssystemet fungerar. Skatteverket har därför genomfört riktade informationsinsatser till dem som under lång tid har varit föremål för utmätning enligt kronofogdemyndighetens register. I och med dessa insatser har antalet ansökningar om skuldsanering ökat, vilket får ses som en bekräftelse på att informationen har nått fram.

Att ta upp frågor kring privatekonomi och resurshushållning med barn i tidiga åldrar har gett resultat visar ett projekt med sexåringar i Rättvik (se avsnitt 7.8.1). De barn som tidigt lärt sig att förstå konsekvenserna av sitt handlande har senare en bättre kunskap om vilka kostnader som väger tyngst i ett hushåll och vad det betyder att köpa på kredit. En del i arbetet för att minska ungas skuldsättning bör vara att redan under de första åren i skolan ta upp frågor kring privatekonomi och resurshushållning.

Försäkringsområdet

Det är angeläget med ett förebyggande arbete och en verkningsfull tillsyn på försäkringsområdet för att stärka konsumenternas ställning. Försäkringsprodukter är komplexa och många gånger svåra att till fullo förstå för försäkringstagarna. Till detta kommer att många

försäkringsprodukter, t.ex. pensionsförsäkringar, tecknas för lång tid. Det är därför särskilt viktigt att säkerställa att försäkringstagarna får relevant och tydlig information före och under avtalsperioden. De senaste årens turbulens på framför allt livförsäkringsmarknaden har visat på att marknadsföringen och informationen till konsumenterna i vissa fall har varit bristfällig. Många försäkringstagare har inte förstått den fulla innebörden av vissa tecknade försäkringsprodukter. I januari 2006 trädde en ny Försäkringsavtalslag (2005:104) i kraft och under 2005 har en ny lag (2005:405) om försäkringsförmedling införts. Båda lagarna stärker skyddet för konsumenterna när det gäller alla typer av försäkringar. Det är nu viktigt att tillsynen anpassas till de nya lagarna så att efterlevnaden av detta förstärkta skydd följs upp.

Värdepappersområdet

Med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG, 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EG, (EUT L 145, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004L0039) kommer nya investerarskyddsregler att införas på värdepappersområdet. Reglerna styr bl.a. de finansiella institutens uppträdande mot kunderna och handlar bl.a. om hur information ges, om rådgivning och om intressekonflikter.

Finansinspektionen har vidare inlett undersökningar om hur de finansiella instituten genomför och tillämpar bestämmelserna i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. I rapporten Konsumenten och rådgivningen (2005:13) redovisar Finansinspektionen hur företagen följer inspektionens regler om finansiell rådgivning. Dessa undersökningar kommer att följas upp under 2006.

Information om finansiella produkter och tjänster

Det finns ett stort utbud av produkter och tjänster på de finansiella marknaderna. Inte sällan är dessa både komplicerade och svåra att jämföra. De val och beslut som konsumenterna gör på de finansiella marknaderna rör den enskildes privatekonomi på både kort och lång sikt och är ofta av stor betydelse. Det är därför viktigt med tillgång till god information och nödvändiga kunskaper för att söka och utvärdera den information som ges. En ökad kunskap om produkterna och valmöjligheterna på det finansiella området gör det möjligt för den enskilde att själv ta ansvar för den egna ekonomin och därigenom på ett medvetet sätt kunna hushålla med sina egna resurser. De finansiella instituten har, som ansvariga för produktutbudet, ett stort ansvar för att lämna tydlig och begriplig information till konsumenterna.

Information till konsumenter om varor och tjänster på det finansiella området finns att få i olika former. Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå drivs som stiftelser med respektive branschorganisationer, Finansinspektionen och Konsumentverket som huvudmän. Byråerna ger information på sina respektive

webbsidor samt per telefon. Byråernas framtida roll och utveckling diskuteras inom ramen för det arbete som pågår i Regeringskansliet med anledning av Förtroendekommissionens betänkande.

Även enskilda aktörer tillhandahåller information om finansiella tjänster och produkter. När det gäller information från de finansiella instituten handlar det främst om de egna produkterna och tjänsterna, men mer generell information om t.ex. privatekonomi lämnas också.

Det är viktigt att de aktörer som skapar och tillhandahåller information till konsumenterna på det finansiella området kan göra det på ett resurseffektivt sätt. Informationskraven som ställs på de finansiella instituten enligt vissa regelverk är, som några remissinstanser påpekar, i många fall varierande. Anledningen är att EU-lagstiftningen i många fall är överlappande. Även inom Europeiska kommissionen har detta problem uppmärksammats och i en vitbok om finansiella tjänster (2005-2010 (KOM (2005) 629 slutlig) anger kommissionen att en översyn ska genomföras under 2008 för att identifiera eventuella misstämningar och olämpliga informationsbestämmelser i existerande EU-regler.

En översyn inom EU för en kodifiering och förenkling av informationskraven för de finansiella företagen, utan att konsumentskyddet försämras, är ett initiativ som regeringen aktivt kommer att stödja. Det är dock viktigt att hitta nationella lösningar som överensstämmer med EG-rätten i avvaktan på detta.

Att hitta samverkansformer för framtagande och distribution av information på det finansiella området borde på sikt leda till en lättnad för instituten och till förenklingar för konsumenten. Konsumentverket bör därför få i uppdrag att se över vilka möjligheter som finns att bättre samordna informationen till konsumenterna på det finansiella området. Detta bör ske i samråd med såväl andra myndigheter som de finansiella instituten och kopplas till arbetet med att förbättra informationen om finansiella tjänster på verkets Internetportal.

Regeringen tillsatte 2004 en utredning som hade till uppgift att se över hur information och vägledning kring PPM-fonderna kan förbättras. Betänkandet Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs (SOU 2005:87) lämnades till Finansdepartementet hösten 2005 och är för närvarande föremål för remissbehandling. Under 2005 utvidgade PPM sin hemsida till att även omfatta viss vägledning vid val av fonder, den s.k. "Lotsen".

9.1.4 Det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet

Regeringens bedömning: Det bör genomföras en översyn av det civilrättsliga konsumentskyddet på tjänsteområdet i syfte att stärka konsumentskyddet på bl.a. de regelreformerade marknaderna.

Bedömningen i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna har godtagit bedömningen i promemorian eller lämnar den utan erinran när det gäller en översyn av det civilrättsliga konsumentskyddet på

Skälen för regeringens bedömning

Skyddet på tjänsteområdet har under senare år stärkts på ett antal tjänsteområden. Som exempel kan nämnas lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, konsumentskyddsreglerna i ellagen (1997:857) och reglerna om småhusentreprenader i konsumenttjänstlagen (1985:716). Den nya prisinformationslagen (2004:347) innebär bl.a. en utvidgning av skyldigheten att lämna prisinformation till ytterligare tjänsteområden. Det har även framförts förslag i olika sammanhang om att det civilrättsliga konsumentskyddet inom tjänstesektorn bör stärkas.

I konsumentköplagen (1990:932) finns generellt utformade regler om vad som ska gälla när en konsument köper en vara av en näringsidkare. Någon motsvarande generell reglering finns inte på tjänsteområdet. Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde är nämligen begränsat till vissa tjänstetyper. Lagen är tillämplig på avtal om:

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

Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. uppdragets utförande, näringsidkarens skyldighet att avråda från en tjänst, påföljder vid fel och dröjsmål, skadeståndsskyldighet för näringsidkaren och konsumenten, bestämning av priset, tid för betalning, dröjsmål med betalning och vad som gäller vid avbeställning av tjänsten. Lagen är i huvudsak tvingande till konsumentens förmån. Konsumenttjänstlagens tillämpningsområde är begränsat, men det förekommer i praxis att lagen – eller i vart fall de principer som ligger till grund för lagen – tillämpas analogt även på andra avtal om tjänster. Ett exempel är Högsta domstolens avgörande NJA 2002 s. 644 som gäller betalningsskyldighet för en kursavgift där kursdeltagaren avbrutit kursen efter en tid. Det har sedan konsumenttjänstlagens tillkomst införts civilrättslig speciallagstiftning på några tjänsteområden. Exempel på sådan lagstiftning är lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, lagen (1992:1672) om paketresor, fastighetsmäklarlagen (1995:400) och lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende.

I förarbetena till konsumenttjänstlagen (prop. 1984/85:110) uttalade regeringen att arbetet vid den tiden borde inriktas på att åstadkomma en grundläggande civilrättslig reglering beträffande de tjänster som, från rättslig och praktisk utgångspunkt, framstod som mest centrala. Hit hörde de tjänster som gäller arbete på lösa saker eller på fast egendom. I Konsumenttjänstutredningens betänkande (SOU 1979:36), som låg till grund för propositionen, nämndes även några andra typer av konsumenttjänster som i och för sig borde kunna komma i fråga för reglering i en konsumenttjänstlag, t.ex. behandling av person, skötsel och behandling av djur, undervisning samt konsulttjänster av teknisk, ekonomisk och juridisk natur. Utredningen gick emellertid inte fram med något lagförslag på de här områdena. Redan den konsumentpolitiska kommittén anförde i sitt slutbetänkande Starka konsumenter i en gränslös

värld (SOU 2000:29) att områden som skulle kunna bli aktuella för en mer omfattande lagstiftning var bl.a. tjänster på de regelreformerade marknaderna, t.ex. el och telekommunikation (som i dag definieras som elektronisk kommunikation). Med hänsyn till den snabba utvecklingen av tjänstesektorn, särskilt när det gäller de regelreformerade marknaderna, och eftersom tjänster har ökat i betydelse för den enskildes privatekonomi bör en översyn av det civilrättsliga konsumentskyddet inom tjänstesektorn göras. Syftet med översynen är att finna lösningar för att stärka det civilrättsliga konsumentskyddet på området.

9.2 Säkra varor och tjänster

Regeringens bedömning: Konsumentverket kommer att få i uppdrag att utveckla formerna för marknadskontrollen inom sitt ansvarsområde.

Regeringen avser att, såväl nationellt som på EU-nivå, verka för att representationen av konsumentintressen i standardiseringsarbetet ökar, bl.a. genom regeringens ökade bidrag till Sveriges Konsumentråd.

Arbetet med tjänstesäkerhet bör fördjupas för att tillförsäkra konsumenterna ökad trygghet.

Regeringen avser att ge Konsumentverket i uppdrag att utveckla samarbetet med tullen för att förhindra införsel av farliga produkter.

Bedömningen i promemorian Den framtida konsumentpolitiken och Konsumentverkets promemoria 2004:14 Redovisning av uppdrag avseende strategi för tjänstesäkerhet: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stödjer de bedömningar som görs i de båda promemoriorna. Förslaget i Konsumentverkets promemoria till utveckling av en tjänstesäkerhetsstrategi har huvudsakligen fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Arbetsmodellen med lokalt arbete med centralt stöd samt ett utvecklat samarbete mellan kommuner, myndigheter och branschorganisationer välkomnas. Betydelsen av att Konsumentverket i utvecklingsarbetet samarbetar med Räddningsverket i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för olycks- och skadeförebyggande verksamhet lyfts särskilt fram i några yttranden. Bland annat *Statskontoret* och *Räddningsverket* har invändningar rörande beskrivningen och tillämpbarheten av den i promemorian diskuterade lagen om skydd mot olyckor.

Skälen för regeringens bedömning

Konsumenter ska tryggt kunna köpa de varor och tjänster som erbjuds på marknaden och känna förtroende för producenter och säljare. Säkerhetsarbetet har haft hög prioritet inom konsumentpolitiken under många år. Sverige ska fortsatt ha en hög profil inom detta område, såväl nationellt som internationellt. Ett led i att tillförsäkra konsumenterna säkra varor och tjänster är införandet av den nya produktsäkerhetslagen (2004:451), som trädde i kraft den 1 juli 2004 och som baserades på Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4, Celex

32001L0095). Genom den nya lagen förbjuds näringsidkare att tillhandahålla farliga varor och tjänster och ska på eget initiativ vidta de åtgärder som behövs för att varorna eller tjänsterna inte skadar någon. Samtidigt skärptes lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet.

Ett produktsäkerhetsarbete på en hög nivå betyder att säkerhetsarbetet är prioriterat inom ramen för Konsumentverkets verksamhet, men också att det uppmärksammas inom andra myndigheters, kommuners och övriga aktörers ansvarsområden. Det är även viktigt att näringsidkarna genom sina branschorganisationer och andra informationsvägar får kunskap om sitt ansvar att endast saluföra säkra produkter.

För att uppnå ett sektorsöverskridande lärande om olyckor, skador, tillbud och säkerhetsarbete har man under Räddningsverket skapat Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor (NCO). NCO har tagit fram rapporter om t.ex. olycksutvecklingen i landet och äldres skador, som utgör viktiga underlag i säkerhetsarbetet. Konsumentverket har ingått ett samarbetsavtal med NCO för att bidra med sin kunskap om produktsäkerhet. Centralt för samarbetet är bl.a. tillgången till fördjupad skadestatistik.

Räddningsverket har fr.o.m. 2005 i uppgift att samordna barnsäkerhetsarbetet i Sverige. Det innebär att Räddningsverket på ett övergripande plan ska samordna och vara pådrivande i frågor som rör säkerhet för barn och ungdom. Deras arbete ska öka barns och ungas säkerhet och motverka olycksfall som leder till personskador. De ska även verka för att detta arbete utvecklas på alla nivåer i samhället. Sektorsmyndigheterna på barnsäkerhetsområdet, bl.a. Konsumentverket, ska med sin expertis medverka aktivt till att arbetet med att öka barns säkerhet får ett brett genomslag även på lokal nivå.

Fyra av fem skador inträffar i hem- och fritidsmiljöer. Det är framför allt barn, ungdomar och äldre som skadar sig. Fallolyckor bland äldre utgör en stor andel av olyckorna i hemmet. Dessa skador drabbar kvinnor i större utsträckning än män och antalet fallolyckor för kvinnor ökar drastiskt från 80 år och uppåt. Barns och äldres säkerhet är prioriterat i det svenska produktsäkerhetsarbetet. Även på EU-nivå uppmärksammas barns och äldres säkerhet särskilt. Genom ett förebyggande produktsäkerhetsarbete kan man inte bara undvika personligt lidande, utan också bidra till att minska samhällets kostnader.

Många av de som går i pension i dag och under kommande år är och kommer att vara friskare, ha det bättre ekonomiskt ställt samt att ha andra levnadsmönster än vad som tidigare har varit vanligt bland pensionärer. Säkerhetsaspekter relaterade bl.a. till olika fritidsaktiviteter och turism kan därmed komma att på ett nytt sätt hamna i fokus.

Regeringen gör bedömningen att förebyggande åtgärder för de äldres säkerhet behöver vidtas. Det finns goda exempel på lokala insatser som märkbart har minskat olycksfrekvensen. I vissa kommuner har man kunnat minska antalet fallolyckor radikalt genom att anställa en person som hjälper äldre med riskfyllda vardagssysslor såsom att byta glödlampor och hänga upp gardiner. Aktivt arbete inom standardiseringen kan också bidra till att bygga in säkra lösningar i olika produkter i hemmet.

Produkter som säljs till och för barn måste vara säkra. År 2007 kommer rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning

av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet (EGT L 187, 16.7.1988, s. 1, Celex 31988L0378) att omförhandlas. Sverige kommer då att verka för en hög skydds nivå. Det är viktigt att det nya direktivet inte blir för begränsat utan att de väsentliga säkerhetskraven i direktivet blir högt ställda, vilket är till ledning för standardiseringsarbetet. Av betydelse vid förhandlingarna om det nya direktivet är att myndigheterna effektivt och enkelt ska kunna kommunicera med det företag som står bakom produkten, att myndigheterna ska få tillgång till relevant bakomliggande dokumentation samt att direktivet föreskriver att varningstexter på produkter ska vara tydliga och lättlästa vid inköpstillfället.

Sveriges långsiktiga arbete med personlig skyddsutrustning har gett resultat. Det är dokumenterat att användningen av olika hjälmar och flytvästar har resulterat i att antalet allvarliga huvudskador och drunkningsolyckor har minskat. Arbetet med personlig skyddsutrustning är av stor vikt och såväl det nationella som det europeiska och internationella arbetet ska fortsatt prioriteras.

Under senare år har det blivit alltmer populärt att på sin fritid bygga och renovera byggnader m.m. Tillverkare av maskiner och redskap kan inte utgå från att det finns ett fackmannamässigt kunnande vid användandet av deras produkter. Att utveckla produkters säkerhet, förbättra säkerhetsinformationen och skapa välutvecklade samarbetsstrukturer mellan olika myndigheter är därför angeläget.

Bristande språkkunskaper kan vara en faktor som ökar risken för skador. Konsumentverket har bl.a. översatt informationsmaterial till flera av de vanligaste språken bland nya svenskar.

9.2.1 Marknadskontroll

Näringsidkarna har enligt såväl produktsäkerhetslagen (2004:451) som i de s.k. nya metoden-direktiven, såsom direktivet om leksakers säkerhet som genomförs i Sverige genom lagen om leksakers säkerhet, ett centralt ansvar att se till att det endast saluförs säkra varor. I lagen ställs det krav på riskvärdering, säkerhetsinformation, skadeförebyggande arbete och att näringsidkare som får kännedom om att en produkt som de tillhandahåller är farlig är skyldiga att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten.

Produktsäkerhetsdirektivet och direktiven enligt s.k. nya metoden medför vidare en skyldighet för medlemsstaterna att organisera och bedriva marknadskontroll på ett tillräckligt effektivt sätt och i en tillräcklig omfattning för att upptäcka produkter som inte uppfyller kraven. Branschorganisationerna, vid sidan om tillsynsmyndigheterna och andra aktörer, har en viktig uppgift att se till att kunskapen om ansvar och skyldigheter sprids och blir kända bland näringsidkare. Konsumentverket bedriver i dag olika typer av informationsverksamhet med spridning av information till näringsidkare och branschorganisationer. Behovet av ökad medvetenheten om de krav som ställs i den nya produktsäkerhetslagen gör att Konsumentverkets informationsverksamhet i den delen även i fortsättningen kommer att vara viktig.

En fråga som under senare tid har aktualiserats, bl.a. i media, rör näringsidkares skyldighet att CE-märka produkter enligt nya metodendirektiven. Genom märkningen intygar tillverkaren eller importören att produkten uppfyller alla krav som föreskrivs i direktivet. Det har dock visat sig att det på marknaden förekommer CE-märkta varor som inte lever upp till ställda säkerhetskrav och därför inte får saluföras. Det är inte acceptabelt att det på marknaden finns farliga varor som med felaktig märkning missleder konsumenterna. Medvetenheten hos näringsidkarna måste höjas och genom en effektiv marknadskontroll ska konsumenternas förtroende för CE-märke stärkas.

Riksdagen har 2005 antagit regeringens proposition Riktlinjer för marknadskontroll av produkter, m.m. (prop. 2004/05:98). Där föreslås bl.a. ett effektivt samarbete mellan tullen och tillsynsmyndigheterna för att ge möjlighet att agera i ett tidigt skede innan farliga varor har spritts över landet och inom unionen. Inte minst när det gäller leksaker är ett utvecklat samarbete med tullen betydelsefullt för att öka möjligheterna att stoppa farliga produkter redan vid gränsen. Regeringen kommer därför att ge Konsumentverket i uppdrag att utveckla ett sådant samarbete.

Konsumentverkets produktsäkerhetsarbete

Konsumentverket har en central roll kopplad till de konsumentprodukter som inte faller inom andra myndigheters ansvarsområde. Genom den nya produktsäkerhetslagen (2004:451) och ändringar som har genomförts 2004 i lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet har regeringen förenklat arbetet för tillsynsmyndigheterna och stärkt deras roll. Tillsynsmyndigheterna kan meddela föreläggande och förbud utan att behöva gå via Marknadsdomstolen och möjligheten finns att påföra näringsidkare sanktionsavgift om denne uppsåtligen eller av oaktsamhet tillhandahållit varor som inte motsvarar de krav som gäller för skydd för hälsa och säkerhet.

Såsom Konsumentverket påpekat i sitt remissvar spelar vid sidan om marknadskontrollen de anmälningar som inkommer från allmänheten en viktig roll. Under 2004 mottogs ett sextiototal anmälningar. En annan viktig, och under sista tiden alltmer resurskrävande, ärendehandläggning avser de anmälningar som inkommer från andra medlemsstater om farliga varor som har återfunnits på deras marknader. Konsumentverket undersöker om samma varor har nått Sverige.

Det är näringsidkarna som har ansvaret för att endast säkra varor saluförs på den svenska marknaden. Branschorganisationerna och myndigheterna har en central roll i spridandet av kunskap om detta ansvar. Samtidigt måste marknadskontrollen vara effektiv.

I Marknadskontrollutredningens betänkande Tillsyn för säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57) konstaterades att bevarandet av en oförändrad ordning för marknadskontrollen inom Konsumentverkets ansvarsområde var otillräckligt för att möta kraven på en effektiv marknadskontroll. I dagsläget utförs marknadskontrollen huvudsakligen av kontrakterade konsumentvägledare i ett 40-tal kommuner.

Marknadskontroll är något som gynnar de kommuner som deltar i marknadskontrollprojekten då de därmed säkrar ett gott varuutbud i den

egna kommunen. Konsumentverket har avsatt ökade medel till kommunerna för att tillmötesgå krav på kostnadstäckning för kommunerna. Redan i dag samarbetar i vissa fall kommunala konsumentvägledare från grannkommuner med varandra i marknadskontrollarbetet. En samverkan mellan konsumentvägledare, energirådgivare och miljö- och hälsoskyddsinspektörer skulle kunna förbättra kontrollen ytterligare. Konsumentverket bidrar till att andra myndigheter och aktörer som verkar i det lokala säkerhetsarbetet får ökad kunskap.

Det är regeringens uppfattning att Konsumentverket och de kommunala konsumentvägledarna gör en stor insats på området marknadskontroll. En förstärkning av marknadskontrollen är dock nödvändig. Konsumentverket kommer att få i uppdrag att se över arbetsformerna för marknadskontrollen med syfte att uppnå en effektivare och starkare organisation med ett ökat stöd till kommunerna i deras säkerhetsarbete.

9.2.2 Standardisering

EU:s olika produkt direktiv anger vilka väsentliga säkerhetskrav som ställs på en viss produkt. Därefter är det de europeiska standardiseringsorganens ansvar att utarbeta europeiskt harmoniserade standarder med närmare tekniska specifikationer. Deltagandet i den internationella och europeiska standardiseringen sker i huvudsak genom de nationella standardiseringsorganen. En tendens som har varit tydlig under senare år är att standardiseringsarbetet blivit alltmer internationellt och vuxit i omfattning, vilket tvingar fram prioriteringar och försvårar för myndigheter och organisationer att delta i alla relevanta processer. Utvecklingsländernas möjlighet att delta i standardiseringsarbetet är också mycket begränsat, vilket kan leda till att standarder utformas på ett sätt som inte gynnar marknadstillträdet för produkter från dessa länder.

När säkerhetskraven för viktiga produkter såsom leksaker, barnvagnar, cykelhjälmar och lekplatser, fastställs inom ramen för förhandlingar i standardiseringsorganen och inte genom politiska beslut, måste näringslivets deltagande kompletteras med representation för konsumentintressena. I dag är konsumentensidan underrepresenterad, vilket bl.a. gör att standardiseringsverksamhetens anseende och legitimitet riskerar att påverkas negativt. Regeringen kommer att verka för att konsumenterna ges ett ökat inflytande i standardiseringsarbetet.

Arbetet med att ge konsumentrepresentanterna en större tyngd måste ske såväl nationellt som på EU-nivå. Staten har sedan många år bidragit till standardiseringsverksamheten och genom Sveriges Standardiseringsråd (SSR) har den svenska standardiseringens huvudmän, staten och Svenskt Näringsliv, ett inflytande i övergripande frågor. SSR har nyligen antagit en strategi för främjande av svenskt inflytande i internationell standardisering. Till SSR har knutits SSR Konsumentråd som har i uppgift att stärka konsumenternas deltagande i standardiseringsverksamheten och att höja medvetenheten om konsumentfrågornas betydelse i det tekniska standardiseringsarbetet.

Statens finansiering av konsumentdeltagande i standardiseringen måste fortgå för att värna om ett balanserat styrkeförhållande mellan parterna i standardiseringen. I det nyligen startade ISO-standardiseringsprojektet avseende socialt ansvarstagande ställer ISO krav på ett balanserat deltagande av olika intressegrupper i processen. Detta är ett nytt tillvägagångssätt som bör följas och utvärderas för att ta ställning till om det kan användas i andra sammanhang i framtiden för att värna om ett brett deltagande inom standardiseringen.

Konsumentverket deltar sedan många år aktivt i standardiseringen. Sverige är ofta den enda medlemsstat som har en myndighet som deltar i de aktuella arbetsgrupperna inom CEN (Comité Européenne de Normalisation). Även andra svenska myndigheter har tillsynsansvar och deltar aktivt i standardiseringsarbetet inom sina respektive ansvarsområden.

Regeringen instämmer med de remissynpunkter som framhåller organisationernas roll i standardiseringen. Paraplyorganisationen Sveriges Konsumentråd deltar i standardiseringsarbetet och får statligt stöd för detta. Det statliga bidraget till organisationen har fr.o.m. 2006 höjts till 3 580 000 kronor.

På EU-nivå finns olika vägar för att verka för konsumentintressena i standardiseringen. ANEC (Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs) är en organisation för samordning av konsumentinflytande i standardiseringen på EU-nivå. Organisationen har en aktiv pådrivande roll och ett gott anseende. Den finansieras till stora delar av Europeiska kommissionen då andra finansieringsvägar saknas. Sverige ska fortsatt verka för att ANEC får en stor andel EU-finansiering för sin verksamhet. Detta aktualiseras bl.a. i de pågående förhandlingarna om ett nytt konsumentprogram inom EU.

9.2.3 Skaderegistrering

Med ett statistiskt faktaunderlag rörande skadetrender och skadedata är det möjligt att göra nödvändiga prioriteringar och driva ett effektivt produktsäkerhetsarbete. I skadedatasystemet EHLASS (European Home and Leisure Accident Surveillance System) registreras detaljerade uppgifter om olycksfall som kommer in till akutmottagningar och jourcentraler. De sjukhus som deltar i dessa regioner för uppgifterna vidare till Socialstyrelsen som ansvarar för databasen. Genom EHLASS får man uppgifter om bl.a. vilken aktivitet som har bedrivits vid olyckstillfället, typen av olycksfall, den produkt som har varit inblandad i händelsen och den skadades ålder, kön och typ av skada. Betydelsen av skadedata kopplat till en effektiv marknadskontroll är något som även Marknadskontrollutredningen har lyft fram i sitt betänkande Tillsyn för säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57).

Socialstyrelsen har under 2005 inlett arbetet med att vidga upptagningsområdet för EHLASS och därmed göra statistiken mer representativ för Sveriges samhällsstruktur samt för att täcka in vissa typer av olycksfall och åldersgrupper som kan vara underrepresenterade i statistiken i dagsläget. Från och med hösten 2006 ingår även sjukhus i Värmland i EHLASS-samarbetet. Upptagningsområdet motsvarar nu

drygt 7 % av landets befolkning. Förhandlingar med andra sjukhusområden pågår för att nå målet om att systemet ska omfatta 10 % av befolkningen. Mot bakgrund av regeringens prioritering av tjänstesäkerhet finns det behov av att utveckla EHLASS för att förbättra skadeinformationen på tjänstesäkerhetsområdet.

Regeringen ser också andra användningsområden för den här skadedatan, t.ex. om den kan ligga till grund för att undersöka om och hur socioekonomiska faktorer påverkar skadebilden, olycksfrekvensen och användningen av olika typer av farliga produkter. Ett gott statistiskt underlag är inte minst viktigt för arbetet med barns säkerhet. Räddningsverket tar, i samarbete med Konsumentverket och andra berörda myndigheter, fram publikationen "Olyckor i siffror" som ger information om skademönster i olika åldersgrupper. På uppdrag av regeringen tog Barndelegationen fram Barnskadeatlasen med information om skadefrekvenser och trender på nationell samt läns- och kommunnivå. Räddningsverket har i uppdrag att uppdatera Barnskadeatlasen. Konsumentverket har med hjälp av EHLASS-data tagit fram serien "Korta skadedata" som ger konsumenterna information om bl.a. olyckor på lekplatser och skolgårdar.

Några medlemsstater har avbrutit tidigare registreringsverksamhet sedan EU-medfinansieringen upphörde. Regeringen är av den uppfattningen att det finns ett behov av ett brett statistiksamarbete inom unionen som möjliggör att skademönster kan avläsas och eventuella olikheter mellan länder upptäckas. Sverige kommer därför att vara pådrivande för att skaderegistreringen återupptas på bred front inom gemenskapen och att Europeiska kommissionen analyserar och sammanställer den data som finns att tillgå. Kommissionen har inlett ett arbete med att undersöka vilka informationskällor som finns inom unionen om skador och hur kunskapen om tjänstesäkerhet har förbättrats. Ett meddelande från kommissionen kommer att presenteras under 2006.

9.2.4 Tjänstesäkerhet

Det finns en växande efterfrågan bland konsumenterna, inte minst bland barn och unga, av upplevelserelaterade aktiviteter som är avsedda att vara utmanande eller omtumlande och som därmed ofta innebär större risker. Tjänstedelen av olika aktiviteter innebär vanligtvis att näringsidkaren tillhandahåller fast utrustning, hyr ut lös utrustning eller guidar eller utbildar konsumenten.

Konsumentverket har på regeringens uppdrag redovisat två rapporter om tjänstesäkerhet. I den rapport som presenterades hösten 2003 (PM 2003:12) konstaterade verket att det finns skillnader när det gäller de krav som stat och kommun ställer på de företag som tillhandahåller olika typer av konsumenttjänster. Många organisationer bedriver ett medvetet och målinriktat arbete, men det finns behov av att fler aktörer samverkar i utvecklingen av säkerhetsarbetet. Turism, fritid och sport är centrala områden där säkerhetsnivån är mycket ojämn och som därför bör prioriteras i arbetet med tjänstesäkerhet.

I rapporten från 2004 (PM 2004:14) har Konsumentverket presenterat ett förslag till utveckling av en strategi för tjänstesäkerhet.

Utgångspunkten är ett lokalt förebyggande arbete med centralt stöd. Genom att utnyttja de centrala myndigheterna för centrala kontakter och kommunerna för de lokala kontakterna ges enligt förslaget ett optimalt utnyttjande av resurserna. Arbetet förutsätter samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, branschorganisationer och standardiseringsorgan och bör inledas i kommuner som har visat särskilt engagemang i förebyggande säkerhetsarbete. En nationell strategi för tjänstesäkerhet måste ta hänsyn till att också utländska aktörer kan erbjuda konsumenttjänster i Sverige, varför strategin måste överensstämma med EG-rättsliga krav på bl.a. icke-diskriminering.

Branschorganisationerna bör stimuleras till att utöka sin centrala medverkan i det skadeförebyggande arbetet och sitt stöd till den lokala näringsidkaren. Konsumentverket bör följa och påverka standardiseringsarbetet inom området.

Tjänsteområdet befinner sig i en stark utveckling där allt fler upplevelseaktiviteter, ofta förknippade med visst risktagande, erbjuds konsumenterna. Det krävs att en balansering sker genom ett utvecklat säkerhetstänkande med tydligt ansvarstagande hos arrangören för att inte allvarliga olyckor ska inträffa. Genom att i dialog med olika berörda aktörer ge råd och vägledning för hur ett förebyggande säkerhetsarbete kan genomföras ska Konsumentverket fortsätta att utveckla strategin för konsumenttjänsters säkerhet. Inom ramen för regeringens satsning på hästsektorn har Konsumentverket fått 2 miljoner kronor för att främja säkerhetsfrågor inom hästhållandet med speciell inriktning på barn och ungdomar. Ridning är tillsammans med fotboll Sveriges största ungdomsidrott. Totalt rider en halv miljon svenskar för motion och tävling och av Svenska Ridsportförbundets medlemmar är 83 % flickor/kvinnor och 65 % under 25 år. En uppskattning har gjorts att det totala antalet skador vid ridsport, eller där en häst varit inblandad, uppgick till 13 000 stycken årligen i hela landet under perioden 1998–2001 (PM 2003:12).

Konsumentverket har även startat ett projekt om säkerhetsregler för konsumenttjänster vid vistelse på glaciär eller i högfjällsterräng med fallrisk. Arbetet sker i samråd med olika myndigheter och organisationer och målet är att komma till rätta med den olycksrisk som finns i denna typ av miljöer, exempelvis i samband med kurser i glaciärteknik. Vidare har kontakter tagits med Frankrike för ett utbyte på skidsäkerhetsområdet. Sverige har kommit långt när det gäller exempelvis användning av hjälm och i Frankrike bedriver man ett aktivt arbete för att på andra sätt förebygga skidolyckor.

Inom EU finns i dag inga generella regler om tjänsters säkerhet. I juli 2003 presenterade kommissionen en rapport om tjänsters säkerhet (2003/C299/01). I rådets resolution av den 1 december 2003 om konsumenttjänsters säkerhet (EUT C299, 10.12.2003, s. 1, Celex 32003G1210) uppmanade EU:s medlemsstater kommissionen att inleda arbetet med att öka kunskapen och informationsutbytet på området för att därefter undersöka behovet av konkreta gemenskapsinitiativ och åtgärder.

På EU-nivå bör Sverige vara pådrivande för ett utvecklat samarbete på tjänstesäkerhetsområdet för att öka konsumenternas förtroende för

9.3 Hållbara konsumtions- och produktionsmönster

Regeringens bedömning: Regeringen presenterar i mars 2006 en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen, med inriktning på att äta, bo och resa hållbart.

Sverige kommer att stå värd för det tredje internationella expertmötet om hållbar konsumtion och produktion inom ramen för uppföljningen av världstoppmötet i Johannesburg 2002.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera instanser stöder bedömningen om att områdena boende, transporter och livsmedel ska vara prioriterade i arbetet för en hållbar konsumtion. *Konsumentverket*, *Institutionen för hushållsvetenskap vid Göteborgs universitet*, *KRAV* och *LRF* instämmer i att produktutbudet är viktigt för att konsumenterna ska ha möjlighet att agera hållbart. *Naturvårdsverket* går längre och anser att även konsumentpolitiken bör ha ett ansvar och inflytande över t.ex. produktutformning och att området snarare bör vara hållbar produktion och konsumtion.

Skälen för regeringens bedömning

Att konsumera innebär att göra val. Utbudet av varor och tjänster ökar, vilket innebär att konsumenterna ställs inför allt flera och svåra val. Välinformerade svenska konsumenterna kan bidra till såväl utvecklingen av bättre och mer socialt och miljömässigt hållbara produkter och tjänster som till ekonomisk tillväxt och fler arbetstillfällen nationellt och globalt. Konsumenterna kan påverka hur en produkt produceras genom att ställa informerade krav och göra medvetna val. Konsumenterna kan också genom aktiva val bidra till att stärka efterlevnaden av mänskliga rättigheter och grundläggande arbetsvillkor i globala produktions- och leverantörskedjor. Sambandet mellan tillväxt och miljöbelastning måste brytas och framväxten av nya, hållbara produktions- och konsumtionsmönster måste gynnas. I denna omställning är konsumenten en central aktör. För att öka konsumenternas möjligheter att handla mer medvetet är t.ex. olika typer av märkning ett fungerande styrmedel.

Konsumentpolitikens ansvar för hållbar utveckling handlar främst om konsumenternas beteende och konsumtionsmönster. Konsumenten styrs av sina egna förutsättningar, sin kunskap, sin privatekonomi, sina attityder och behov.

Alla politiska beslut ska utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. I den vidareutvecklade nationella strategin för hållbar utveckling, som regeringen överlämnade till riksdagen mars 2006 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling* (skr. 2005/06:126), betonas vikten av hållbar tillväxt, ett hållbart

samhällsbyggande och god hälsa på lika villkor samt integrering av hållbarhetens tre dimensioner.

För att nå förändrade konsumtions- och produktionsmönster krävs genomgripande åtgärder. Det handlar om att miljöanpassa produkter och tjänster samt att ändra beteenden och vanor. Konsumtionen och produktionen i Sverige medför miljöbelastande, socialt och ekonomiskt ohållbara konsekvenser för oss, för vårt samhälle och vår miljö men även för människor och samhällen i andra delar av världen. Konsumtions- och produktionsmönstren påverkar varandra och för att uppnå hållbar konsumtion krävs samverkande insatser mellan olika sektorer, alla samhällets aktörer och näringsliv. Konsumenterna behöver förutsättningar i form av information och kunskap för att kunna agera hållbart men även ett hållbart produktutbud. Dessutom behövs ett hållbart samhällsbyggande, t.ex. i form av infrastruktur och en samhällsplanering som gynnar och underlättar ett hållbart beteende, för att skapa möjligheter för hållbar konsumtion. Det förutsätter en samordnad samhällsplanering på central, regional och lokal nivå. Samverkan mellan offentlig sektor och servicegivare är viktigt inte minst i serviceglesa områden.

Regeringen avser att ta fram ett program för hållbar konsumtion och produktion. En första del i detta arbete är Tänk om! En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen (skr. 2005/06:107) som regeringen överlämnar till riksdagen i mars 2006. Nästa del utgörs av en handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion för näringsliv och offentlig sektor som planeras att överlämnas till riksdagen i slutet av 2006.

Konsumtion för en hållbar utveckling handlar också om etiska frågor och globala samband, s.k. socialt hållbar konsumtion. Det handlar om rättvisa, t.ex. när det gäller arbetarnas arbetsvillkor, rättvisa löner, bra arbetsmiljö och rätten att organisera sig. En viktig del i den sociala dimensionen av ett hållbart Sverige är hela befolkningens hälsa, såväl kvinnors, mäns, flickors och pojkars hälsa. I den vidareutvecklade svenska strategin för hållbar utveckling (skr. 2005/06:126) utpekas en god hälsa på lika villkor som en av fyra strategiska utmaningar. Konsumtionsmönster har ofta en direkt positiv eller negativ påverkan på människors hälsa, men kan också ge negativa effekter på miljön, vilket i sin tur kan påverka människors hälsa och samhällsekonomin.

I april 2004 antog riksdagen en ny folkhälsopolitik med ett nytt övergripande mål att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Målet innebär att insatser måste vidtas inom de samhällsområden som påverkar folkhälsan och tar sikte på att påverka hälsans bestämningsfaktorer, såsom delaktighet, kosthållning och fysisk aktivitet, snarare än på individuella sjukdomar. En uppföljning av de folkhälsopolitiska målen presenteras i form av en skrivelse till riksdagen under 2006.

Det internationella arbetet för hållbar utveckling

I det globala arbetet för hållbar utveckling tar svenska insatser sin utgångspunkt i världstoppmötet i Johannesburg 2002 som slog fast att

förändrade konsumtions- och produktionsmönster tillsammans med fattigdomsbekämpande åtgärder är de mest angelägna uppgifterna. Slutsatserna från Johannesburgsmötet gällande hållbar konsumtion och produktion följs upp inom ramen för den s.k. Marrakech-processen.

Sverige har tagit på sig en ledande roll när det gäller att följa upp Johannesburgsslutsatserna gällande hållbar konsumtion och produktion och kommer bl.a. att leda en internationell arbetsgrupp för hållbara livsstilar tillsammans med bl.a. Senegal, Argentina, Italien och Storbritannien men där även UNEP och ett antal frivilligorganisationer samt forskningsinstitut ingår. Gruppens arbete ska syfta till att driva på åtagandena gällande hållbar konsumtion. Sverige kommer även 2007 att stå värd för det tredje internationella expertmötet om hållbar konsumtion och produktion inom ramen för uppföljningen av världstoppmötet i Johannesburg 2002.

Målet för politiken för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken är inriktad på fattiga människor i utvecklings- och transitionsländer och omfattar alla politiska beslut som direkt eller indirekt påverkar fattiga människor i dessa länder. Detta betyder att åtgärder måste utformas så att de är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara samtidigt som fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet ska beaktas. Konsumentpolitiken bidrar till politiken för global utveckling framför allt genom arbetet med hållbara konsumtionsmönster.

De svenska miljömålen

Målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. De 15 svenska miljö kvalitetsmålen, som nyligen har utvärderats i propositionen Svenska miljö mål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48), preciserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling och förtydligar hur det övergripande målet ska nås. I propositionen föreslås även ytterligare ett miljö kvalitetsmål för ett rikt växt- och djurliv. Konsumentpolitikens arbete med hållbar konsumtion bidrar särskilt till miljö kvalitetsmålen Frisk luft, Giftfri miljö och God bebyggd miljö. Tre utmaningar utpekats som särskilt viktiga i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen: omställningen av energi- och transportsystemen, skapandet av en giftfri miljö och effektiva kretslopp och en hushållning med naturens resurser. Arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen inom konsumentpolitiken sker inom ramen för de konsumentpolitiska målen.

Den offentliga konsumtionen

Den offentliga upphandlingen i Sverige, dvs. inköp som görs av stat, landsting och kommuner, omfattar ca 400 miljarder kronor varje år. Genom sina stora volymer kan offentlig upphandling vara ett kraftfullt verktyg i omställningen mot ett hållbart samhälle. Den offentliga sektorns upphandling och krav på producenter kan driva på utvecklingen av hållbara produkter och tjänster och därmed öka utbudet på marknaden

av dessa produkter. En ökad efterfrågan från det offentliga ger ökade produktionsvolymerna av produkterna och därmed lägre priser. Denna effekt skulle även komma de privata hushållen till del genom ett utökat utbud av hållbara produkter och lägre priser. Den offentliga sektorn har härigenom en viktig roll när det gäller att föregå med gott exempel.

I regeringens skrivelse Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2005/06:126) gör regeringen bedömningen att offentlig sektor ska vara ett föredöme i att främja social och miljömässig hänsyn och så långt det är möjligt ställa krav på miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Regeringen anser att offentlig sektor i ökad omfattning bör ställa miljö- och socialmässiga krav i sin upphandling. För att underlätta för offentlig sektor har regeringen förstärkt resurserna till Miljöstyrningsrådet för 2006 med två miljoner kronor. Under 2006 kommer regeringen även att ta fram en handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling. Möjligheterna för offentlig sektor att ta större miljö- och social hänsyn utreds för närvarande. Utredningen har lämnat delbetänkandet Nya regler för upphandling (SOU 2005:22) och slutbetänkandet lämnas i mars 2006.

För att stimulera en positiv utveckling av marknaden för ekologiskt märkta livsmedel och främja en hållbar utveckling gör regeringen i skrivelsen Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning (skr. 2005/06:88) bedömningen att konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor bör öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel är ekologiska. En ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor sänder signaler till aktörer på marknaden om en fortsatt positiv utveckling för dessa produkter och ökar trovärdigheten för statens arbete med hållbara produktions- och konsumtionsmönster.

9.3.1 En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen

Den hållbara konsumentpolitiken inriktas särskilt på att äta, bo och resa hållbart. Dessa områden har enligt regeringens direktiv uppmärksammats av den utredare som tillkallades med uppdrag att ta fram ett förslag till en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen i slutbetänkandet Biffen, bilen och bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion (SOU 2005:51). Drygt hälften av hushållens konsumtion sker inom dessa tre områden. Inom områdena kommer också välfärdens materiella och sociala kvaliteter till uttryck. Samtidigt svarar dessa sektorer för uppskattningsvis hälften av all negativ belastning på miljö, hälsa och därmed också på privat- och samhällsekonomi. Regeringen överlämnar skrivelsen Tänk om! En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen (skr. 2005/06:107) till riksdagen i mars 2006. Handlingsplanen kommer att ta sin utgångspunkt i slutbetänkandet och syftar till att definiera begreppet hållbar konsumtion för hushållen samt visa på hur regeringen avser att verka för att en mer hållbar konsumtion för hushållen.

Nedan redovisas i korthet hållbart boende, hållbara transporter och hållbar livsmedelskonsumtion upp. Dessa delar utvecklas i regeringens

Hållbart boende

Vårt boende påverkar miljön, vår hälsa, vår säkerhet och våra möjligheter att delta i kulturella och sociala sammanhang. Vid en jämförelse av det totala bostadsbeståndet är nyproduktionen av bostäder liten, vilket innebär att det kommer att ta flera decennier innan nyproduktionen skapat ett hållbart boende. Däremot har förvaltningen av redan befintliga bostäder en stor betydelse för möjligheterna till en hållbar boendekonsumtion.

Särskilt när det gäller boendets energianvändning kan hållbarhetsvinster göras. Bostäder och lokaler står för ca 38 % av den totala energianvändningen i Sverige. Drygt 60 % av denna energianvändning avser uppvärmning och varmvatten. Resten utgörs av hushållsel och driftsel.

Flera åtgärder är under arbete när det gäller energieffektivisering i boendet. Dessa samlas i det nationella programmet för energi och energismart byggande som föreslås i en proposition Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande (prop. 2005/06:145) som överlämnas till riskdagen i mars 2006.

Hushållsavfall är en annan viktig fråga med koppling till hållbart boende. År 2004 uppgick hushållsavfallen till ca 460 kg per person i Sverige, trots att det innebär en knapp minskning med föregående år är det ännu för tidigt att tala om ett trendbrott när det gäller avfallsmängden från hushåll. Ett hållbart boende innebär att avfallshanteringen är enkel för konsumenterna, effektiv för samhället samt att avfallet utnyttjas som en effektiv resurs.

Hållbara transporter

Persontransporterna i Sverige har ökat med ca 50 % sedan 1975 och beräknas öka med 31 % mellan 2001 och 2020. Dessutom har den svenska genomsnittsbilen den högsta bränsleförbrukningen i EU. De ökade transporterna påverkar den miljömässiga hållbarheten i hög grad bl.a. genom försurning, övergödning och klimatpåverkan.

För att uppnå mer hållbara transporter måste konsumenterna göras medvetna om vilken belastning för samhället och miljön transporter bidrar till samt hur resandet kan bli mer hållbart. Bland annat har Vägverket i samarbete med Konsumentverket genomfört flera initiativ för att öka konsumenternas kunskaper inom detta område.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48) ges frågan om transporter ett stort utrymme. Där aviserar regeringen flera åtgärder som gynnar omställningen till hållbara transporter, bl.a. främjande av förnybara fordonsbränslen och införande av ekonomiska incitament för att få bilköpare att välja bränslesnålare bilar genom koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta fordon.

En ökad andel kollektivt resande är viktigt ur ett hållbarhetsperspektiv, där detta är möjligt. Särskilt i trafiksvaga områden är det viktigt att verka

för samordning samt alternativa lösningar inom kollektivtrafiken för att säkerställa tillgänglighet och miljövänliga alternativ.

För att den koldioxidrelaterade fordonsskatten ska få avsedd effekt krävs kompletterande åtgärder för att göra bilköparen mer uppmärksam på fordonets koldioxidutsläpp och relationen mellan koldioxidutsläpp och fordonsskatt. Genom att uppmärksamma konsumenter på detta samband kan den enskilde individen motiveras att fatta mer miljöanpassade beslut.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/94/EG av den 13 december 1999 om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar (EGT L 12, 18.1.2000, s. 16, Celex 31999L0094) finns krav på att information om bl.a. bränsleförbrukning ska finnas tillgänglig på nya personbilar som säljs eller hyrs ut så att konsumenterna ska kunna fatta välgrundade beslut. I Sverige har detta direktiv genomförts i riktlinjer från Konsumentverket (KOVFS 2002:2) som ställer krav på att deklaration av bilens bränsleförbrukning, koldioxidutsläpp och miljöklass ska anges.

Regeringen bedömer att ett tydligare märkningssystem för personbilarnas koldioxidutsläpp skulle underlätta för konsumenterna att välja energieffektivare fordon. Regeringen avser därför att ge Konsumentverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Vägverket föreslå formerna för ett sådant märkningssystem. I arbetet bör bl.a. erfarenheterna från märkningssystem i Storbritannien, Nederländerna och Danmark tas till vara.

Hållbar livsmedelskonsumtion

Livslängden har ökat i Sverige, men antalet år med full hälsa utvecklas inte i samma takt. Trots den i stort sett gynnsamma hälsoutvecklingen finns det några sjukdomar som ökar. Mest oroande är ökningen av fetma och där till relaterade följsjukdomar.

Andelen vuxna i Sverige med fetma har fördubblats sedan 1980 och andelen överviktiga har ökat med 30 % bland män och 20 % bland kvinnor. I Sverige är över hälften av männen och 36 % av kvinnorna mellan 16 och 74 år överviktiga eller feta 11 % av männen och 9 % av kvinnorna är feta. Det betyder att ca 2,1 miljoner personer är överviktiga och ca 630 000 är feta. Förekomsten av övervikt och fetma bland barn (4–18 år) varierar i olika studier mellan 14 och 23 %, varav 1–4 % är feta. Världshälsoorganisationen (WHO) bedömer att en stor andel av hälsoproblem såsom hjärt-kärlsjukdomar, typ 2-diabetes och cancersjukdomar kan förebyggas genom bättre matvanor, rökstopp och tillräckligt med fysisk aktivitet.

Övervikt och fetma har en socioekonomisk koppling och är betydligt vanligare bland barn och unga i familjer där föräldrarna har en låg utbildningsnivå. Det är också vanligare med fetma bland unga på landsbygd, i jämförelse med unga i storstadsområden, och bland unga med utländsk bakgrund.

Svenska beräkningar visar att under 2000 åt varje svensk medborgare i genomsnitt 800 kg livsmedel, inklusive drycker; det är nästan 40 kg mer än för tio år sedan. En allt mindre del av livsmedelskonsumtionen är

basmat som tillagas i hemmet, dvs. kött, potatis, mjölk och bröd. I stället konsumeras s.k. utrymmesmat som t.ex. läsk, godis, snacks, m.m. i allt större omfattning.

För att vända övervikts- och ohälsotrenden krävs förändringar i vad vi äter. De förändringar i konsumtion av livsmedel som tillhör de viktigaste i hälsosynpunkt är att öka andelen kostfiber i maten genom att äta mer bröd, rotfrukter och grönsaker. Men vi behöver även minska andelen fett och öka andelen av enkel- och fleromättade fetter genom att i större utsträckning välja magra mjölk och charkprodukter samt öka användningen av oljor, flytande margarin och fet fisk. Dessutom behöver vi minska andelen av s.k. utrymmesmat i vår konsumtion. Se vidare om goda matvanor för hållbar konsumtion i avsnitt 9.3.3.

Hushållens livsmedelskonsumtion är också miljömässigt ohållbar på flera sätt. Det sker t.ex. genom de utsläpp som produktionen förorsakar i vatten, jord och luft samt genom de avfall som både produktions- och konsumtionsledet genererar. Ungefär en tredjedel av hushållens totala miljöbelastning skapas av vår livsmedelskonsumtion. Ett sätt att värna om mer miljömässig livsmedelskonsumtion är att främja konsumtionen av ekologiskt odlade livsmedel. Konsumentverket har sedan 2001 haft i uppdrag att genom information bidra till ökad konsumtion av ekologiskt märkta livsmedel. Det har skett via Internet, seminarier och dialog med producenter och dagligvaruhandeln. En utvärdering av Konsumentverkets arbete under 2002–2004 visar att informationsinsatsningen har haft ett relativt stort genomslag. Dagligvaruhandeln har varit den viktigaste informationskanalen. Intervjuad butikspersonal har varit positiv till verkets material, det anses stärka butikens miljöimage och man anser att det är bra att en trovärdig avsändare som Konsumentverket står bakom informationen. Informationsbroschyrerna är också efterfrågade av organisationer som arbetar med mat och miljöfrågor och t.ex. skolor. Mer än 20 % av intervjupersonerna i konsumentundersökningen anger att de har kommit i kontakt med verkets material. Antalet besökare på Konsumentverkets webbsida ”Ekologisk mat” ökade under perioden 2003–2004 med ca 300 %.

9.3.2 Företagens sociala och miljömässiga ansvar

Konsumenterna spelar en central roll för att driva fram hållbara produktionsmönster, både i Sverige och globalt. En stor del av de produkter som konsumeras i Sverige är tillverkade i länder som står inför stora sociala och miljömässiga utmaningar – ofta utan grundläggande regelverk eller resurser för att tillämpa de regler som finns om t.ex. grundläggande arbetsvillkor. Genom att ställa krav på att näringsidkare tar ett socialt och miljömässigt ansvar vid import från fattiga länder, kan konsumenterna ytterligare bidra till att förbättra fattiga människors levnadssituation. För att inte riskera att minska utvecklingsländernas möjlighet att delta på världsmarknaden ska kraven utgå ifrån grundläggande universella normer och principer så som de har definierats för företag i FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. De senaste åren har krav från framför allt konsumenter lett till att allt fler företag ser vikten av att integrera sociala

och miljömässiga hänsyn i sin affärsverksamhet. Regeringens initiativ Globalt Ansvar (www.ud.se/ga) är ett sätt att främja det arbetet. Företagares arbete med socialt ansvar sker vanligtvis genom antagande av s.k. uppförandekoder som anger vilka principer kring exempelvis fackliga rättigheter och barnarbete som ska gälla för företagets globala verksamhet.

För att underlätta för konsumenterna att ställa välgrundade krav och göra medvetna val ser regeringen gärna att fler företag, särskilt statliga, redovisar sitt arbete med socialt och miljömässigt ansvar. Regeringen stödjer internationella initiativ såsom Global Reporting Initiative (GRI), för att uppnå en jämförbar rapportering. Enskilda företag, branschorganisationer, fackföreningar, enskilda organisationer och konsumentorganisationer spelar alla en central roll för att stärka konsumenternas kunskap om exempelvis produktionsförhållanden.

Regeringen stödjer arbetet inom Internationella Standardiseringsorganisationen (ISO) med att ta fram en vägledande standard för socialt och miljömässigt ansvarstagande, ISO 26 000 Social Responsibility. Syftet är att standarden ska kunna underlätta för företag, myndigheter och andra organisationer att arbeta med frågor som rör socialt och miljömässigt ansvar på ett jämförbart och konkret sätt. Arbetet leds av Sveriges och Brasiliens standardiseringsorganisationer (SIS och ABNT). En av de största utmaningarna med arbetet är att få till stånd ett brett deltagande av olika intressenter, inte minst från utvecklingsländer.

Hållbar utveckling är en process som kräver dialoger inom alla sektorer och på alla nivåer i samhället. Genom dialog kan samhället förbereda sig för en omställning till mer hållbara produkter, tjänster och system så att det vanliga blir att välja ett hållbart konsumtionsalternativ före ett ohållbart. Det är viktigt att producenter och övriga näringsidkare tar sitt ansvar gentemot konsumenterna och samhället i frågan om att uppnå en hållbar utveckling. Ett sätt är att skapa en dialog mellan berörda parter. Inom ramen för initiativet Globalt Ansvar sker en löpande dialog mellan regeringen och det civila samhället avseende företagets sociala och miljömässiga ansvar. Konsumentperspektivet bör förstärkas i detta arbete.

De olika dialogprojekt som har bedrivits ska utvärderas och senast den 31 december 2006 ska en samlad utvärdering av projekten redovisas till regeringen. Utvärderingen är en viktig del i beslutsunderlaget för hur dialog och överenskommelser kan användas som styrmedel i fortsättningen.

Dagligvaruhandelns utveckling och EMV

Dagligvaruhandeln kan grovt delas in i tre led: producent- eller leverantörsledet, parti- eller grossistledet samt detaljhandelsledet. Historiskt sett har leverantörerna varit den starkare parten, men i takt med strukturförändringar i handelsledet har styrkeförhållandena ändrats. Beslut om butikernas sortiment fattas numera i stor utsträckning centralt inom kedjorna. Handelskedjorna har också stärkt sin förhandlingsposition gentemot leverantörerna framför allt genom att satsa på egna märkesvaror (EMV). Produktionen av EMV sker ofta hos tillverkare som

också säljer produkter under eget namn. Den svenska dagligvarumarknaden domineras av tre kedjor, Ica, Coop och Axfood.

Under de senaste åren har Lidl och Netto kommit in på marknaden. Dessa butiker arbetar inom lågprissegmentet och har en stor andel EMV. De båda aktörerna har fortfarande en liten marknadsandel, men deras inträde på marknaden har medfört ökad konkurrens på den svenska dagligvarumarknaden och att övriga kedjor satsar mer på att pressa priserna. Konkurrensverkets bedömning under 2004 var att de svenska matpriserna låg 5 % över genomsnittet för övriga EU, vilket hänförs till det lägre konkurrenstrycket på den svenska dagligvarumarknaden. Matpriserna har sedan dess sjunkit och en förklaring kan vara det ökade konkurrenstrycket inom detaljhandeln. Konkurrensverkets bedömning är dock att matpriserna kan pressas ytterligare. Den ökade andelen EMV har också bidragit till de sjunkande matpriserna. Forskningsresultat visar att EMV har bidragit till prispressen under 2001–2004, Dagligvaruhandelns egna märkesvaror och deras inverkan på svenska konsumentpriser, LIFS (Lund International Food Studies), 2005. På längre sikt är det dock oklart hur en ökad andel EMV skulle påverka prisnivån.

En av de åtgärder som den etablerade detaljhandeln har vidtagit för att möta lågpriskonkurrensen har varit att satsa mer på EMV. Andelen EMV i Sverige växer snabbt men ligger fortfarande lägre än i ett flertal europeiska länder och USA. Ofta är EMV utpräglade lågprisprodukter, men det finns också EMV med stark miljöprofil liksom EMV med hög kvalitet. EMV med krav på produktens och produktionsprocessens miljöpåverkan tillhör en tidig EMV-generation och finns i dag hos flera av de stora dagligvarukedjorna.

EMV innebär för detaljhandelns del att de kan ställa krav på sina leverantörer med avseende på kvalitet, livsmedelssäkerhet, produktionsmetoder, arbetsvillkor m.m. EMV har därför förutsättningar att möta konsumenternas ökade krav på produkter som är förenliga med en hållbar konsumtion. I det matmanifest som regeringen presenterade sommaren 2005 uppmanades handeln att visa att EMV kan ge konsumenterna mer än bara lägre priser. Producenterna bör även tillgodose konsumenternas behov av information om råvarornas ursprung och tillverkningsland. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen av EMV på den svenska marknaden.

9.3.3 Goda matvanor för en hållbar konsumtion

Regeringens bedömning: Regeringen verkar i dialog med livsmedelsindustrin för att öka konsumenternas tillgång till hälsosamma livsmedel. Regeringen har gett Livsmedelsverket i uppdrag att ta fram råd och riktlinjer om maten i förskolan, skolan och på arbetsplatsen. Statens folkhälsoinstitut har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att kartlägga livsmedelstillgängligheten i kommunerna och att utveckla metoder för hälsokonsekvensbedömningar med speciell tonvikt på matvanor och fysisk aktivitet.

Den hälsoinformation som i dag finns tillgänglig för olika vidareinformatörer är inte heltäckande och tillräcklig. Regeringen avser därför att ge Livsmedelsverket i uppdrag att utveckla hälsoinformationen om goda matvanor.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken och förslag till handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet: Överensstämmer i stora delar med regeringens bedömning.

Remissinstanserna håller till stora delar med om att behovet av producentbunden information om mat och hälsa är viktig och att den information som finns i dag inte är heltäckande utan behöver kompletteras. Det kommenteras att det är nödvändigt att information om goda matvanor och fysiska aktivitet utökas till fler yrkesgrupper.

Skälen för regeringens bedömning

Det är angeläget att även en tidspressad, mindre engagerad konsument kan göra medvetna livsmedelsval utifrån ett hälso- och miljöperspektiv. Men våra matvanor speglar också vår socioekonomiska tillhörighet och man ser att förekomsten av fetma bland barn och unga är vanligare i familjer där föräldrarna har en låg utbildningsnivå och låga inkomster. Det är ett faktum som bör beaktas vid utformningen av åtgärder för att vända den trend vi ser i dag med ökad fetma bland barn och unga.

Ett högre intag av kostfiber och ett minskat intag av fett, särskilt mättat fett, raffinerat socker och salt bedöms vara de kostfaktorer som är av störst betydelse för att minska risken för sjukdomar som fetma, diabetes, hjärt-kärlsjukdom, karies och vissa cancerformer. Risken att drabbas av hjärt-kärlsjukdom beräknas t.ex. kunna minska med 30 % om intaget av mättat fett minskas med en tredjedel, dvs. från nuvarande 15 % av energiintaget till rekommenderade 10 %.

Efterfrågan av hälsoinformation om mat är stor bland olika vidareinformatörer, såsom lärare i hem- och konsumentkunskap, skolsköterskor, sköterskor inom barnhälsovården, lärare i idrott och hälsa, dietister, ansvariga för skol- och fritidshemsmåltider, journalister och nutritionister. Livsmedelsverket har en omfattande hälsoinformation om goda matvanor både i tryckta publikationer och på sin webbplats. Informationen riktar sig främst till vidareinformatörer, men det finns även information till allmänheten. Materialet är dock inte heltäckande och tillräckligt och där finns stora behov av både mer information och mer detaljerad information. Till exempel finns det inte något

informationsmaterial som riktar sig till skolsköterskor, primärvård och skola. Regeringen kommer därför att ge Livsmedelsverket i uppdrag att utveckla hälsoinformation om goda matvanor. Det ska ses som en uppföljning av de uppdrag som de har haft under tidigare år att redovisa de insatser som vidtagits för att öka barns och ungdomars kunskaper om god och säker mat så att de kan göra medvetna val.

God livsmedelstillgänglighet är en grundläggande förutsättning för goda matvanor. Det innebär att konsumenterna ska ha tillgång till ett varierat utbud av livsmedel av hög kvalitet och till överkomligt pris. I dag saknas information om sortimentsutvecklingen och utbudet i olika typer av butiker och regioner. Det saknas därmed baslinjedata som möjliggör en utvärdering av åtgärderna på folkhälsoområdet. Statens folkhälsoinstitut har därför fått i uppdrag att utveckla ett index för kartläggning av livsmedelstillgängligheten, t.ex. när det gäller utbudet av och pris på nyckelhålmärkt mat, frukt, grönsaker och energitäta livsmedel. Indexet ska t.ex. kunna användas inom kommunal planering.

Att mer frekvent genomföra hälsokonsekvensbedömningar i anslutning till politiska beslut ger oss kunskaper om beslutens påverkan på folkhälsan. I dag görs hälsokonsekvensbedömningar i mycket begränsad omfattning. Genom att komplettera en miljökonsekvensbeskrivning med en hälsokonsekvensbedömning får man ett beslutsunderlag som fångar in ett bredare hälsoperspektiv med en fokus på sociala skillnader i hälsa genom att belysa hur olika grupper i befolkningen kommer att påverkas av beslutet. Folkhälsoinstitutet har i uppdrag att utveckla metoder för hälsokonsekvensbedömningar. Institutet ska redovisa hur arbetet med metodutveckling och tillämpning av hälsokonsekvensbedömningar på lokal, regional, nationell och internationell nivå fortskrider och man ska även redovisa vad man har gjort för att bedöma hälsokonsekvenser av förändringar i marknadsföring, pris, tillgänglighet och konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

Offentlig verksamhet

Verksamheter som finansieras med offentliga medel bör främja hälsa och en mer miljömässigt hållbar livsmedelskonsumtion. Upphandlingar av privata entreprenörer för offentliga miljöer bör, inom ramen för vad lagen om offentlig upphandling tillåter, innehålla kravspecifikationer som underlättar och inbjuder till goda matvanor.

I arbetet med att göra livsmedelskonsumtionen i offentlig verksamhet mer hållbar bör val av nyckelhålmärkta livsmedel och en strävan mot att öka konsumtionen av ekologiska livsmedel prioriteras samt val av livsmedel där hänsyn till rättvisefrågor har tagits i produktionen. Miljöstyrningsrådet arbetar bl.a. med miljöanpassad upphandling av livsmedel och har tagit fram kriterier och faktadokument för hållbar upphandling av livsmedel. Verktyget kan användas av kommuner, landsting och statliga myndigheter, men även av andra professionella inköpare.

I studien Den maktlösa måltiden – om mat inom äldreomsorgen, gjord vid Institutionen för hushållsvetenskap i Uppsala 2002 framkom att organisationen av mat och måltider var otydlig både i vad som faktiskt

borde erbjudas de äldre och vem som var ansvarig för att de får ett adekvat näringsintag. Det var också uppenbart att politiker och olika personalgrupper inom organisationen var missnöjda med den mat och de måltider som de äldre erbjöds. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med bl.a. Livsmedelsverket erbjuda kommunerna stöd för kvalitetsutveckling i kost-, näringsmåltidsfrågor och att utveckla särskilda bedömningskriterier för tillsyn samt att överväga om utvecklingen av kvalitet och säkerhet i mathållningen för äldre kan stödjas genom föreskrifter. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 april 2007.

I skolan och på arbetsplatsen

Livsmedelsverket har fått i uppdrag att utarbeta råd för maten i förskolan, skolan och gymnasieskolan. Råden kommer att omfatta också andra måltider än lunch och kommer även att innehålla råd om matsalsmiljö, förhållningssätt till matvanor och ätande vid olika tillfällen. Barn i årskurs 3 äter ungefär lika ofta eftermiddagens mellanmål i hemmet som i skolan. En kartläggning av landets högstadieskolor visar att över hälften av skolorna säljer läsk eller godis. Det vanligaste mellanmålet bland högstadieelever är chokladbollar och läsk.

I arbetslivet ska de anställda ha tillgång till en näringsriktig lunch. Matintaget under arbetstid är viktigt för såväl hälsan på kort och lång sikt som för arbetsprestationen. Forskning visar att brist på tillgänglig hälsosam mat på arbetet är en betydande faktor som påverkar hela dagens matintag. Livsmedelsverket har fått i uppdrag att i dialog med företrädare för arbetslivet utarbeta rekommendationer för hälsosammare luncher på arbetsplatsen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 augusti 2007.

Företagens ansvar

Livsmedelsbranschen är en av de viktigaste aktörerna när det gäller att verka för goda matvanor. Den är både en del av problemet med ohälsosamma matvanor och en del av lösningen för goda matvanor. Konkreta förslag på hur livsmedelsbranschens olika aktörer kan stimulera marknaden av hälsosamma livsmedel och ta ansvar för att stärka konsumenten i att göra bra livsmedelsval är att verka för att konsumtionen av frukt och grönt ökar, att nyckelhålmärkta livsmedel konsumeras mer, t.ex. genom prissänkningar samt att verka för att konsumtionen av s.k. utrymmesmat (godis, glass, läsk m.m.) minskar. Livsmedelsbranschen kan även verka för en uthållig livsmedelskonsumtion genom att verka för en ökning av konsumtionen av ekologiska och rättvisemärkta livsmedel.

Livsmedelsbranschen kan arbeta med dessa frågor och inom sina egna led ta fram åtgärdsförslag och policydokument. Regeringen följer livsmedelsindustrins arbete med att öka konsumenternas tillgång till hälsosamma livsmedel.

Regeringen har uppmärksammat på att det förekommer att företagare och anställda inom livsmedels- och restaurangnäringarna i vissa fall har

bristfälliga kunskaper om livsmedelshantering. Det här är en fråga om att öka konsumenternas säkerhet i fråga om livsmedel. Regeringen har därför gett Livsmedelsverket i uppdrag att, med utgångspunkt i en bedömning av nuvarande utbildnings- och kompetensnivå inom livsmedelsföretagen i Sverige, lämna förslag till åtgärder för att höja den livsmedelshygieniska kompetensen hos den som hanterar livsmedel yrkesmässigt. Livsmedelsverket ska redovisa uppdraget i juni 2006 till regeringen.

Regeringen har också för avsikt att låta intresserade kommuner under en försöksperiod testa ett offentliggörande av resultat från livsmedelskontrollen i form av en enkel symbol, s.k. smileys. Resultat från livsmedelskontrollen ska offentliggöras i form av en kontrollrapport. Konsumenter och andra intressenter kommer på detta sätt att kunna ta del av om livsmedelsföretagare och myndigheter uppfyller de krav som lagstiftningen ställer. I dag noteras avvikelser från livsmedelslagstiftningen i medeltal hos hälften av de kontrollerade anläggningarna. Tillsammans med det stora antalet matförgiftningar – uppskattningsvis insjuknar 500 000 personer årligen till följd av skadliga eller otjänliga livsmedel – visar detta att det finns behov av att införa verktyg som höjer företagares ambitionsnivå när det gäller livsmedelssäkerhet i livsmedelskedjan.

9.3.4 Märkning

Regeringens bedömning: Regeringen kommer fortsatt att verka för en ökning av etisk konsumtion genom att främja företagens sociala och miljömässiga ansvar. Regeringen avser att fortsätta att finansiellt stödja Föreningen Rättvisemärkt för sitt arbete med att bedriva en aktiv opinionsbildning om etisk konsumtion. Informationen om etisk och social märkning bör utökas på Konsumentverkets webbplats.

Regeringen avser inte att ta initiativ till införande av en jämställdhetsmärkning. Jämställdhetsperspektivet bör i stället lyftas fram inom ramen för arbetet med att främja företagens sociala och miljömässiga ansvar samt i arbetet med den ISO-standard om socialt ansvarstagande som nu håller på att tas fram.

Regeringen anser att frågan om tydlig och lättillgänglig ursprungsmärkning, både i butik och på restaurang, är viktig för konsumenternas möjlighet att göra aktiva val.

Bedömningen i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Bland annat *Sveriges Konsumentråd*, *Sveriges Konsumenter i Samverkan* och *Sida* instämmer i att märkningssystemen är en allt viktigare informationskälla för konsumenter som vill välja att stödja hållbar produktion. *Lantbrukarnas Riksförbund* framför att märkning som information på produkten är en viktig väg för att få konsumenterna att kunna göra medvetna val och att få marknaden att fungera bättre. *Livsmedelsverket* påtalar att i redovisningen om frivilliga märkningssystem bör även Nyckelhålet nämnas.

Skälen för regeringens bedömning

Genom informativ märkning om en produkts innehåll ges konsumenter en ökad möjlighet att fatta informerade beslut. Mervärdesmärkning kan komplettera den informativa märkningen genom att informera om en produkts mervärde. Märkning är ett viktigt verktyg eftersom den ger konsumenten lättillgänglig information vid köptillfället och möjlighet till medvetna val. Det finns många olika typer av frivilliga märkningar som ger konsumenterna information som underlättar för dem att välja den typ av produkt de söker.

Mervärdesmärkning, dvs. märkning som ger information om en produkts mervärde, kommunicerar komplicerad information till konsumenten på ett enkelt sätt. Mervärdesmärkning bygger på att en produkt har prövats och bedömts som bättre ur något hänseende, t.ex. miljömässig, hälsa eller etisk, än andra i övrigt likvärdiga produkter av ett oberoende kontrollorgan. Genom en ökad efterfrågan kan produktionen av varor och tjänster bli mer hållbar och en mervärdesmärkning kan även vara en kvalitetssäkring för företagen. Kända mervärdesmärkningar är bl.a. Svanen, Bra miljöval, KRAV, Rättvisemärkt och gröna nyckelhålet.

En annan typ av märkning som är viktig ur konsumentaspekt är bl.a. skötselråd för textilier. Därför finns bra och tydlig information om hur textilier och kläder bör tvättas och skötas på Konsumentverkets webbplats (liten tvättkola) och på Råd & Röns webbplats (Dina kläder). På Råd & Röns webbplats finns även information om vad de olika tvättsymbolerna betyder. Symbolerna baseras på den internationella standarden ISO 3758:2005, Textil - Symboler för skötselråd (SS-EN ISO 3758:2005) vilket ger förutsättningar för att de har samma betydelse i hela världen. Regeringen avser att verka för i EU sammanhang att den här typen av märkning finns kvar.

Miljömärkning

Frivillig miljömärkning är en ständigt utvecklande och pådrivande faktor för att få fram produkter som innebär lägre miljöbelastning. Förutom miljömärkningens direkta påverkan fungerar den som vägledning när företag etablerar miljöledningssystem och när privata och offentliga inköp görs. Miljömärkningen har även lett till ökad miljömedvetenhet hos konsumenter, inköpare och företag samt till att tillverkare har anpassat sin produktion till nya miljökrav från konsumenter.

Den mest kända och spridda miljömärkningen i Norden är Svanen. Svanen inrättades av de nordiska konsumentministrarna 1989. Sedan dess har Svanen fått ordentligt fäste. Det som avgör för vilka produkter och produktgrupper som miljömärkningskriterier tas fram är produktens miljöbelastning, i vilken mån belastningen kan minskas och om Svanen kan bidra till att minska belastningen. Utvecklingen har gått mot mer tjänstelikhande produktområden såsom hotell, städtjänster, butiker och hus.

Samarbetet inom EU:s miljömärkningssystem Blomman har som mål att harmonisera kriterier mellan olika system för att dra nytta av det kriterieutvecklingsarbete som redan har gjorts. Systemet har inte utvecklats i den takt som förväntades när märkningen etablerades, men

präglas i dag av ett större samarbete, bl.a. genom att kriterierna mellan olika system harmoniseras. Ett annat i Sverige väl känt och spritt miljömärke är Svenska Naturskyddsföreningens Bra Miljöval. Nämnas bör även den s.k. TCO-märkningen, som är en global kvalitets- och miljömärkning av datorer, bildskärmar och mobiltelefoner. Märkningen visar att apparaten uppfyller av TCO-development definierade krav på såväl arbetsmiljö som på yttre miljöpåverkan och att den är energieffektiv.

Etiskt och socialt märkta varor

Länge har etisk konsumtion främst varit fokuserad på etiska produktionssätt när det gäller djurens rättigheter. Men under senare år har också intresset för global rättvisa uppmärksamrats med ökad fokus på framför allt arbetsförhållandena i globala produktions- och leverantörskedjor. Utbudet av socialt och etiskt märkta produkter är mycket begränsat. Det beror bl.a. på svårigheten att säkerställa efterlevnaden av sociala kriterier på ett tillräckligt förfinat och resurseffektivt sätt. Det gäller särskilt produkter med många olika produktionsled och ursprungsländer som exempelvis skor och kläder.

Ett av de större märkningssystemen i Sverige för global rättvisa är Rättvisemärkt. Rättvisemärkt är en etisk och social märkning med fokus på mänskliga rättigheter. Rättvisemärkt i Sverige har systerorganisationer i 18 länder som samarbetar inom Fairtrade Labelling Organisations International (FLO), som är ett internationellt kontroll- och stödorgan.

Konsumtionen av rättvisemärkta varor är till följd av det begränsade utbudet försvinnande liten i Sverige. I dag finns ca 40 rättvisemärkta produkter på den svenska marknaden, vilket kan jämföras med de ca 1 000 rättvisemärkta produkter som finns på den brittiska marknaden. Därför arbetar regeringen parallellt, inom ramen för initiativet Globalt Ansvar, med att stimulera svenska företag att integrera social och etisk hänsyn i sin verksamhet och att rapportera om detta arbete till sina intressenter, däribland konsumenterna. Företagens arbete med socialt ansvar sker vanligtvis genom att de antar s.k. uppförandekoder. Det är allt vanligare att företag publicerar hållbarhetsrapporter och genom andra kanaler informerar konsumenterna om sitt arbete. För att underlätta för konsumenterna att ställa informerade krav och göra medvetna val ser regeringen gärna att fler företag, särskilt statliga, redovisar sitt arbete med socialt och miljömässigt ansvar. Regeringen stödjer arbetet inom Internationella Standardiserings Organisationen (ISO) med att ta fram en vägledande standard för socialt och miljömässigt ansvarstagande, ISO 26 000 Social Responsibility. Syftet är att standarden ska kunna underlätta för företag, myndigheter och andra organisationer att arbeta med frågor som rör socialt och miljömässigt ansvar på ett jämförbart och konkret sätt. En av de största utmaningarna är att få till stånd ett brett deltagande av olika intressenter, inte minst från utvecklingsländer, och att rutinerna för arbetet kan ta till vara och balansera dessa intressen.

Ett ytterligare exempel på hur enskilda organisationer kan vägleda konsumenterna är organisationen Fair Trade Centers "Etikbarometer", där konsumentnära företags arbete med socialt och miljömässigt ansvar presenteras.

Regeringen kommer fortsatt att verka för en ökning av etiska konsumtionsval genom att främja företagens sociala och miljömässiga ansvar och genom stöd till etisk och social märkning. Föreningen Rättvisemärkt får sedan 2004 statligt bidrag för sitt arbete med att bedriva en aktiv opinionsbildning kring och skapa en dialog om etisk konsumtion. För att uppnå målet om medvetna konsumenter som hushållar med de gemensamma resurserna kommer regeringen att fortsatt stödja detta arbete. Konsumentverket kommer också att få i uppdrag att utöka sin information till konsumenterna om företagens sociala och miljömässiga ansvar och olika typer av etisk och social märkning. År 2006 inleddes en satsning med ett utökat stöd från biståndsanslaget till informationsinsatser genom organisationer som främjar en rättvis handel. Stödet administreras av Sida. Satsningen ska bidra till ökad medvetenhet om globala rättvisefrågor.

Jämställdhetsmärkning

Frågan om att införa en jämställdhetsmärkning har utretts och betänkandet Märk – värdig jämställdhet (SOU 2002:30) överlämnades till regeringen i mars 2002. Jämställdhet är en politiskt prioriterad fråga men regeringen bedömer att ett nytt märkningssystem inte är ändamålsenligt. Flertalet remissinstanser är tveksamma eller negativa till utredarens förslag. Det saknas även intresse från marknadens aktörer att främja idén med en märkningsordning på området. Jämställdhetsperspektivet bör i stället lyftas fram inom ramen för arbetet med att främja företagens sociala och miljömässiga ansvar samt i arbetet med den ISO-standard om socialt ansvarstagande som nu tas fram och där Sverige är ett av de länder som leder arbetet.

En typ av jämställdhetsmärkning som blivit mycket framgångsrik är Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) arbete för porrfria hotell. För två år sedan publicerade ROKS den första versionen av katalogen ”Boka porrfritt”. Sedan dess har allt fler privatpersoner, företag och myndigheter valt att boka rum på porrfria hotell.

Ekologisk märkning

Ekologisk märkning är en form av mervärdesmärkning av livsmedel kopplad till ekologiskt jordbruk som berättar för konsumenten om livsmedlets produktionssätt. I EU regleras ekologisk produktion och märkning av produkter Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT L 198, 22.7.1991, s.1, Celex 31991R2092). Enligt förordningen ska medlemsländerna upprätta särskilda kontrollsystem för ekologisk produktion. För närvarande är det endast organisationen KRAV som är godkänt kontrollorgan i Sverige, men fler kontrollorgan har ansökt om att bli godkända.

Den satsning med syfte att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel som Konsumentverket administrerar bör fortsätta och inriktas på att öka konsumenternas kunskap om ekologiska livsmedel. Konsumentverket kommer våren 2006 att få i uppdrag att utarbeta en

kommunikationsstrategi för att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel. Strategin ska kunna användas som ett underlag i verkets arbete med främjandet av ekologiska livsmedel men också som underlag för andra aktörer. Uppdraget ska samordnas med andra pågående initiativ på området, t.ex. den planerade kampanjen för ökad konsumtion av ekologiska livsmedel som organisationen Ekologiska lantbrukare har initierat i samarbete med flera andra aktörer. För denna uppgift har Konsumentverket fått 1 miljon kronor i extra anslag.

Livsmedelsmärkning

Ingrediensförteckning och näringsvärdesdeklaration är viktiga redskap för att konsumenterna ska kunna göra medvetna val. Det krävs dock ganska stor kunskap för att kunna tolka denna typ av information och göra den användbar. Amerikanska studier visar att en betydande andel av konsumenterna tar del av näringsvärdesdeklarationen och att den kan påverka deras livsmedelsval. Dessutom har den obligatoriska märkningen i USA lett till att företagen har utvecklat fler produkter med lägre innehåll av de näringsämnen som vi bör äta mindre av.

I Sverige har nyckelhålmärkningen stimulerat en produktutveckling av magrare och mer fiberrika produkter. Livsmedelsverket har beslutat om nya regler för nyckelhålmärkningen. Det innebär bl.a. att kriterierna för fett och kostfiber för vissa livsmedelsgrupper skärps och att kriterier för socker och salt införs för vissa livsmedelsgrupper. De nya föreskrifterna började gälla den 1 juni 2005. Vidare finns möjlighet att märka naturligt magra och fiberrika produkter, som t.ex. frukt, bär, grönsaker, kött och fisk. Nyckelhålet kommer därmed att ge en tydligare signal om vilka livsmedel som man bör äta mer av. Studier har visat att symbolen är välkänd bland konsumenter och kan ha visst inflytande över livsmedelsval. Livsmedelsverket kommer att på olika sätt göra det ”nya” nyckelhålet känt bland konsumenter, både i hushållen, i den offentliga konsumtionen och i storkök. Regeringen avser att undersöka formerna för hur valet av nyckelhålmärkta luncher kan stimuleras.

Ursprungsmärkning av livsmedel, och inte minst kött, är en fråga som har diskuterats mycket under de senaste åren. Intresset för ursprungsmärkning blev påtagligt under BSE-krisen och har hållit i sig därefter. Konsumenten kan använda upplysningen om livsmedlets ursprung både för att välja bort livsmedel från ett land vars produktion han eller hon inte vill stödja eller för att medvetet välja varor från ett visst land som han eller hon anser har bra produktionsmetoder.

Märkningsområdet är harmoniserat inom EU och det är omöjligt för Sverige att ensamt lagstifta om obligatorisk ursprungsmärkning av färdigförpackade livsmedel. För vissa livsmedel gäller specialregler och det är redan i dag obligatoriskt att ange ursprung för nötkött, ägg, honung, färsk frukt och grönsaker. Det är även obligatoriskt att ange fångstområde för färsk och förpackad fisk. Regeringen undersöker möjligheterna att utvidga märkningen av nötkött för restauranger och storhushåll.

Men det är i dag möjligt att på frivillig basis märka med ursprung. Företag kommer att märka med svenskt ursprung om de uppfattar att konsumenterna efterfrågar det. Regeringen anser att konsumenterna har

rätt att få veta var maten kommer ifrån. Branschen kan medverka till detta genom tydlig och lättillgänglig ursprungsmärkning, både i butik och på restaurang. Sedan april 2002 finns riktlinjer för frivillig ursprungsmärkning av livsmedel. Dessa har tagits fram i samarbete mellan branschen och konsumentorganisationer. I riktlinjerna sägs att de bör tillämpas oavsett om produkten är tillverkad i Sverige eller om den är importerad.

Syftet med kontrollmärket (SE-märkningen) är att ge tillsynsmyndigheterna en möjlighet att snabbt få reda på exakt i vilken anläggning som ett livsmedel är tillverkat, men det säger ingenting om råvarans ursprung. Flera fall av missvisande märkning av livsmedel har uppmärksammats. Det har t ex handlat om att konsumenter via stämplarna med "Svensk Kvalitet", blågula flaggor, m.m. förletts att tro att produkten tillverkats av svenska råvaror, när det i stället handlat om utländska råvaror som förädlats i Sverige. Livsmedelsverket har fått i uppdrag att genomföra ett nationellt tillsynsprojekt för att granska förekomsten av missvisande märkning av livsmedel. Livsmedelsverket har också fått i uppdrag att göra en informationsinsats till konsumenterna om livsmedelsmärkningen. Uppdraget ska slutligen redovisas i samband med årsredovisningen för 2006.

9.4 Reklam till barn och unga

Regeringens bedömning: Små barn är särskilt utsatta när det gäller kommersiell påverkan. Vid flera möten med näringslivet har regeringen verkat för att striktare etiska riktlinjer tas fram för livsmedelsreklam som når barn och unga. Om branschens egenåtgärder inte ger tillräcklig effekt avser regeringen att låta utreda möjligheten att införa en regel i marknadsföringslagen som generellt ålägger näringsidkare att beakta barns allmänna utsatthet i kommersiella sammanhang.

Regeringen avser att verka för att inom ramen för revideringen av EU:s TV-direktiv stärka barnens ställning genom att begränsa reklam i TV-sändningar som syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn under tolv år.

Bedömning i Livsmedelsverkets och Folkhälsoinstitutets underlag till handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser betonar vikten av att fokus läggs på barns matvanor och den roll som marknadsföringen kan ha på dessa matvanor. *Konsumentverket* anser att regler för marknadsföring till barn bör preciseras.

Annonsörföreningen anser att det svenska förbudet mot reklam till barn under 12 år, som finns i Radio- och TV-lagen, bör avskaffas. *Sveriges reklamförbund* menar att det är omöjligt att införa mer långtgående regler med hänsyn till direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Skälen för regeringens bedömning

Fler än 1,4 miljoner av Sveriges invånare är ungdomar mellan 13 och 25 år. Nära en femtedel av Sveriges befolkning är barn under 18 år. Gruppens storlek kommer att öka under de närmaste åren. Barn och unga blir i allt högre utsträckning målgrupper för reklam. Det beror dels på att de ses som köpstarka konsumenter, dels på att företag så tidigt som möjligt vill skapa lojalitet till sina varumärken. Till det kommersiella intresset bidrar också att barn och unga påverkar familjens beslut vid inköp, är trendskapande och ofta köper en produkt bara för att den är ny på marknaden. Det är dessutom vanligt att reklam för t.ex. läsk och chips utformas på ett sådant sätt att den förknippas med en viss önskvärd livsstil. Reklam för sötsaker, söta frukostflingor och snabbmat står i dag för en stor del av den reklam som riktar sig till barn och unga. Reklamen visar ofta bilder på trådsmla kvinnliga modeller som äter livsmedel med hög socker- och fetthalt, vilket ger en falsk bild av verkligheten och skapar ohälsosamma ideal. Studier visar att barn, efter att ha sett på matreklam, är mer benägna att välja mat med högt innehåll av fett, salt eller socker än alternativ med lågt innehåll. Det finns därför en risk för att den växande kommersiella pressen på barn och unga har en skadlig inverkan på deras hälsa. Överviktiga barn och ungdomar är ett reellt problem. Förekomsten av övervikt och fetma varierar mellan 14 och 23 % i olika undersökningar. Som framhållits i avsnitten 9.3.1 och 9.3.3 har övervikt och fetma koppling till socioekonomisk grupptillhörighet.

I Sverige får reklam i en TV-sändning inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år. Detta gäller för TV-sändningar som både sänds och mottas inom Sverige. Efterlevnaden av dessa regler övervakas av Konsumentverket/KO.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder som antogs av rådet i april 2005, innebär att medlemsstaternas bestämmelser om marknadsföring harmoniseras inom direktivets tillämpningsområde. Direktivet omfattar inte bl.a. hälsa och säkerhet eller rättsliga krav när det gäller smak och anständighet och ger därmed ett visst utrymme för nationella initiativ. Frågan om införande av ett förbud mot TV-reklam riktad till barn är kontroversiell i många medlemsstater. Det är därför inte sannolikt att ett rent förbud i en nära framtid införs på gemenskapsnivå. Regeringen avser att inom ramen för revideringen av Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, 17.10.1989, s. 23), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG (EGT L 202, 30.7.1997, s. 60, Celex 31997L0036), verka för att stärka barnens ställning genom att begränsa reklam i TV-sändningar som syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn under tolv år.

Det är viktigt att marknadsföringen kontinuerligt bevakas så att ingripande mot överträdelser kan ske snabbt. I annat fall blir regelverket tandlöst och respekten för bestämmelsernas innehåll urholkas.

Frågan om könsdiskriminerande reklam har funnits på dagordningen sedan 1970-talet. Trenden är att den rent schabloniserade reklamen minskar medan sexualiseringen i reklamen ökar, och det har blivit normalt med kränkande bilder, framförallt av kvinnor. År 1988 tog näringslivet ett initiativ för att motverka könsdiskriminering i reklamen och inrättade ett självreglerande organ med bl.a. Sveriges Annonörer och Sveriges Reklamförbund som huvudmän. Näringslivets Etiska Råd mot Könsdiskriminerande reklam (ERK) prövar skriftliga anmälningar från konsumenter, näringsidkare, organisationer, myndigheter m.fl. men kan också pröva fall på eget initiativ. Då en reklamåtgärd bedöms som könsdiskriminerande offentliggörs detta på rådets hemsida och i vissa fall även genom underrättelse till media.

Missnöjet och medvetenheten om könsdiskriminerande reklam har ökat över tiden. Samtidigt har möjligheten att komma till rätta med könsdiskriminerande reklam inte förändrats. En rättslig prövning av sådan reklam är inte möjlig inom ramen för dagens marknadsföringslag och regeringen överväger därför att utreda förutsättningarna att i lag förbjuda könsdiskriminerande reklam. I de övriga nordiska länderna finns lagstiftning som är tillämplig på könsdiskriminerande reklam.

Sexualisering av det offentliga rummet är ett av fokusområdena inom ramen för jämställdhetspolitiken. Området berör många frågor, däribland frågan om könsdiskriminerande reklam. Arbetet på området kan bedrivas på många olika sätt. Det kan handla om kunskapsspridande och attitydförändrande arbete samt att se över etiska riktlinjer för medier och reklam, men det kan också handla om att överväga förändringar av lagstiftningen.

Genom reklam bidrar tillverkare, annonsörer och media till att påverka inte bara barns och ungas konsumtion, utan också deras uppfattningar om utseende, sexualitet, alkohol och våld. Sexualiseringen av det offentliga rummet är i grunden en jämställdhets- och demokratifråga. Den ökande sexualiseringen i reklamen ställer frågor om vems intresse, frihet och tillgång till det offentliga rummet som bör prioriteras. Reklam har stor genomslagskraft och de etiska kraven på marknadsföring som når barn och unga måste höjas. Konsumentverket bör i samråd med Ungdomsstyrelsen och berörda ungdomsorganisationer verka för att information och en ökad kunskap tas fram om hur reklamen påverkar oss konsumenter.

9.4.2 Näringslivets ansvar

Näringslivets självreglering har stor betydelse som komplement till lagstiftning när det gäller att stävja marknadsföring som strider mot god affärsed. Det stora antalet nämnder och råd avspeglar en specialisering som är värdefull, men som kan göra det svårt för såväl allmänheten som företag och myndigheter att få en klar bild över vart man kan vända sig. Anmälningsförfarandet kan också upplevas som krångligt för den klagande som inte är insatt i terminologin på området. Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM) inrättade därför i samarbete med MarknadsEtiska Rådet (MER) en webbtjänst www.klagareklam.se, i

mars 2005, där kontaktuppgifter och grundläggande information om de viktigaste nämnderna och råden har samlats och som länkar vidare till dessa. Syftet är att göra det lättare att framföra synpunkter på reklam. Regeringen välkomnar detta initiativ och kommer att med stort intresse följa utvecklingen av näringslivets egenåtgärdsprogram.

Regeringen hade i mars 2005 ett möte med berörda parter på marknaden om barn och reklam där åtgärder från livsmedelsbranschen och annonsörernas sida efterlystes för att bidra till att bekämpa trenden med allt fler överviktiga och feta barn. Mot bakgrund av mängden reklam för näringsfattiga och energitäta livsmedel som riktas till barn finns ett behov av att bekämpa övervikten framför allt hos barn och utarbeta striktare etiska riktlinjer för livsmedelsreklam. Ett uppföljande möte hölls i september 2005, där branschen redovisade att många företag har ändrat sin marknadsföring och att så gott som alla har sett över sitt sortiment. Branschen framhöll att man nu avser att utveckla mer hälsosamma produkter. Sveriges Reklamförbund åtog sig därefter att bjuda in kollegor i branschen till ett möte för att försöka skapa enighet kring olika begrepp i detta sammanhang. Syftet är att ringa in vilka problemområden som branschen gemensamt kan definiera och följa upp för att minska risken för att barns fetma ökar på grund av reklam. Något resultat av detta initiativ har inte redovisats för regeringen.

Sveriges Konsumentråd har med hjälp av projektstöd från Nordiska Ministerrådet i slutet av 2005 påbörjat statistiskt säkerställda mätningar av mängd och innehåll av reklam för energitäta, näringsfattiga livsmedel riktad till barn under 12 år. Det insamlade materialet från både tryckt media, Internet och TV-reklam kommer att analyseras av forskare. Sådana mätningar är nödvändiga för att kunna bedöma verkan av näringslivets egenåtgärder. Resultatet av mätningarna kommer att redovisas under första halvåret 2006. Till arbetet finns en nationell och en nordisk referensgrupp knuten. Tanken är att mätmetodikerna ska kunna tillämpas även i andra länder och att undersökningen följs upp efter en viss tid för att se vilket resultat som branschens egenåtgärder har haft. Om branschens egenåtgärder inte ger tillräcklig effekt avser regeringen att utreda möjligheten att införa en regel i marknadsföringslagen som generellt ålägger näringsidkare att beakta barns allmänna utsatthet i kommersiella sammanhang.

Konsumentorganisationer och andra berörda organisationer är viktiga aktörer i bevakningen av marknadsföringen av s.k. ”utrymmesmat” riktad till barn och att väcka debatt kring dessa frågor.

9.4.3 Plattformsarbetet på EU-nivå

Kommissionens generaldirektorat för hälsa och konsumentskydd har under hösten 2004 träffat representanter för den europeiska livsmedelsindustrin, detaljhandeln, reklambranschen, medicinska företrädare, konsumentorganisationer och andra frivilligorganisationer vid flera tillfällen för rundabordssamtal. Syftet har varit att skapa ett forum för en diskussion om hur aktörerna kan bidra till att förebygga fetma och övervikt. Den europeiska plattformen för kost, fysisk aktivitet och hälsa lanserades i mars 2005 som ett gemensamt forum. Plattformen

sammanför aktörer som är verksamma på europeisk nivå och som är redo att göra bindande och kontrollerbara åtaganden för att bromsa och vända utvecklingen i fråga om övervikt och fetma. Handlingsplattformen är tänkt att fungera som katalysator för frivilliga insatser i hela EU av näringslivet, det civila samhället och den offentliga sektorn. Bland medlemmarna finns företrädare på EU-nivå för livsmedelsindustrin, detaljhandeln, restaurang- och storhushållssektorn, reklambranschen samt konsumentorganisationer och andra ideella organisationer verksamma på hälsoområdet. Aktörerna som deltar i plattformens arbete träffas regelbundet och åtar sig att presentera vilka åtgärder de vidtar för att främja goda matvanor och fysisk aktivitet och för att följa upp sitt arbete.

Det är inte tänkt att plattformen ska föregripa nationella, regionala eller lokala initiativ utan leda till en vittomspännande vision om hur fetma och övervikt bör förebyggas och i slutänden gemensamma mål att verka för på EU-nivå.

Regeringen har uttryckt sitt stöd för plattformen och välkomnat Europeiska kommissionens initiativ. Det är viktigt att kommissionen försäkras om att plattformsmedlemmarna faktiskt agerar och garanterar en uppföljning och utvärdering av insatserna. En första utvärdering av arbetet är planerad till halvårsskiftet 2006.

Kommissionen antog i december 2005 en grönbok för att främja goda kostvanor och motion (KOM (2005) 637 slutlig). Grönboken ska ligga till grund för en diskussion i medlemsländerna om hur en europeisk modell för att förebygga övervikt, fetma och påföljande kroniska sjukdomar kan formuleras. Grönboken är för närvarande föremål för remissbehandling. Efter avslutad remissbehandling kommer kommissionen att överväga hur uppföljningen bör ske och besluta om vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas och vilka instrument som bör användas i samband med genomförandet.

10 Betalning av marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (1995:450)

Regeringens förslag: I marknadsföringslagen införs bestämmelser om betalning av marknadsstörningsavgift som innebär att Kammarkollegiet får ansvaret för att hantera inbetalning och eventuell indrivning av utdömda avgifter. Det införs även en möjlighet för domstolen att besluta om att betalning av avgiften får ske senare än inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller har inga invändningar mot det. *Svenskt Näringsliv*, *Näringslivets delegation för marknadsrätt* och *Företagarna* anser att det bör finnas en möjlighet för domstolen att besluta om att betalning av avgiften får ske senare. *Konsumentverket* efterlyser en ordning som

säkerställer att lagakraftvunna domar om marknadsstörningsavgift expedieras till Kammarkollegiet. Även Kammarkollegiet påpekar vikten av att myndigheten underrättas om domar om marknadsstörningsavgift.

Bakgrund: Enligt 22 § marknadsföringslagen (1995:450) får en näringsidkare, som på visst sätt brutit mot de bestämmelser som anges i paragrafen, åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift). Avgiften tillfaller staten. Marknadsstörningsavgiften ska enligt 24 § första stycket samma lag fastställas till lägst 5 000 kronor och högst 5 miljoner kronor. Enligt 39 § väcks talan om marknadsstörningsavgift vid Stockholms tingsrätt av Konsumentombudsmannen. Om Konsumentombudsmannen i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsstörningsavgift, får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen och en sammanslutning av näringsidkare väcka en sådan talan. Av 27 § framgår att en marknadsstörningsavgift faller bort, om domen inte har kunnat verkställas inom fem år från det att den vann laga kraft.

Konsumentverket har i en skrivelse till regeringen (Jo2003/1882) påtalat att marknadsföringslagen (1995:450) saknar reglering av till vilken myndighet som marknadsstörningsavgiften ska betalas. Utdömda avgifter har därför ännu inte verkställts. Enligt Konsumentverket skulle regleringen av inbetalning kunna ske i enlighet med vad som gäller för viten enligt 1 § andra stycket bötesverkställighetslagen (1979:189). Konsumentverket föreslår även en övergångsbestämmelse, utformad i enlighet med övergångsbestämmelsen i lag (2002:1096) om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844).

Skälen för regeringens förslag: Frånvaron av regler om betalning av marknadsstörningsavgift innebär att avgifterna inte betalas. Regeringen delar uppfattningen att det i marknadsföringslagen bör införas bestämmelser om när och till vem marknadsstörningsavgift ska betalas, liksom vad som ska iakttas om avgiften inte betalas inom rätt tid. Vidare bör, såsom föreslogs i promemorian, Kammarkollegiet ges ansvaret för hanteringen av inbetalning av marknadsstörningsavgift.

I promemorian föreslogs att inbetalningen av avgiften bör ske inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft. I promemorian gjordes även bedömningen att det saknades tillräckliga skäl att införa en möjlighet för domstolen att medge senare inbetalning av avgiften. *Svenskt Näringsliv, Näringslivets delegation för marknadsrätt* och *Företagarna* har invänt mot denna bedömning och hänvisar till den möjlighet som finns för domstolen att medge en senare inbetalning av konkurrensskadeavgiften.

Regeringen delar uppfattningen att det i likhet med vad som gäller för betalning av bl.a. konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen (1993:20) och sanktionsavgift enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) bör finnas en möjlighet för domstolen att besluta att inbetalningen får ske senare. På detta sätt bör domstolen kunna beakta även tillfälliga ekonomiska svårigheter vid tidpunkten för domen. Regeringen återkommer i författningskommentaren till vilka omständigheter som kan utgöra skäl för att medge senare inbetalning.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2006 och är tillämpliga på domar som vunnit laga kraft denna dag eller senare.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör klargöras att övergångsbestämmelserna till de nya bestämmelserna om marknadsstörningsavgift inte ska tillämpas på domar som omfattas av preskription enligt 27 § marknadsföringslagen (1995:450). *Fondbolagens Förening*, *Svenska Bankföreningen* och *Svenska Fondhandlareföreningen* avstyrker förslaget i den del där det innebär att reglerna om marknadsstörningsavgift ska tillämpas även på domar om marknadsstörningsavgift som vunnit laga kraft före lagens ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening är det angeläget att de nya bestämmelserna om betalning av marknadsstörningsavgift kan börja tillämpas så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 juli 2006.

I promemorian föreslogs att de nya bestämmelserna om betalning av marknadsstörningsavgift ska tillämpas även på domar om marknadsstörningsavgift som vunnit laga kraft före ikraftträdandet. *Fondbolagens Förening*, *Svenska Bankföreningen* och *Svenska Fondhandlareföreningen* har invänt mot att bestämmelserna görs retroaktivt tillämpliga. Det har framkommit att antalet lagakraftvunna domar om marknadsstörningsavgift är begränsat. Vidare har framkommit att utdömda marknadsstörningsavgifter i många fall har betalats trots avsaknaden av den nu föreslagna regleringen. Mot denna bakgrund anser regeringen att de nu föreslagna bestämmelserna bör bli tillämpliga endast på domar som vunnit laga kraft fr.o.m. dagen för ikraftträdandet.

11 Ekonomiska konsekvenser

De förändringar av inriktningen på konsumentpolitiken som föreslås i propositionen kan genomföras genom omdisponeringar inom politikområdet. De ökade kostnader för KO:s verksamhet som förslaget om en utvidgning och förlängning av KO:s försöksverksamhet leder till finansieras inom ramen för Konsumentverkets förvaltningsanslag.

Av utredningsrapporten framgår att arbetet med försöksverksamheten i genomsnitt har sysselsatt en kvalificerad handläggare hos Konsumentverket/KO på heltid. Med en utvidgad försöksverksamhet gör regeringen bedömningen att det ökade resursbehovet kan komma att uppgå till en personalförstärkning i form av ytterligare en kvalificerad jurist. Vissa ytterligare utredningsinsatser som kan behövas torde kunna utföras av befintlig handläggarpersonal inom ramen för deras ordinarie arbetsuppgifter. Konsumentverket/KO tar ställning till hur många ärenden som man avser att driva årligen och kan därmed göra en avvägning mellan å ena sidan antalet inkomna ärenden där en prövning

skulle vara av betydelse för rättstillämpningen eller där det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas och å andra sidan den allmänna arbetsbördan på myndigheten.

Det finns anledning att anta att det kommer att inträffa endast en mycket måttlig ökning av de rättegångskostnader för staten som kan följa av att antalet mål i allmän domstol blir något fler på grund av KO:s utvidgade mandat. I utredningsrapporten konstateras att det är svårt att uppskatta de rättegångskostnader för staten som skulle uppkomma vid en utvidgning då det inte är lätt att beräkna hur många domstolstvister som KO kommer att delta i och hur många av fallen som kommer att föras till överinstans. De slutliga kostnaderna i detta hänseende är också beroende av utgången i de enskilda målen.

Stockholms tingsrätt delar i sitt remissvar utredarens uppfattning att förslaget för domstolarnas del kommer att ha marginell betydelse såväl för tillströmningen av mål som ur kostnadshänseende.

Förslaget som berör betalning av marknadsstörningsavgift innebär en ny arbetsuppgift för Kammarkollegiet. Regeringen delar promemorians bedömning att den nya arbetsuppgiften – mot bakgrund av bl.a. antalet hittills utdömda marknadsstörningsavgifter – är av en sådan begränsad omfattning att den ryms inom ramen för befintliga medel. Skulle det mot förmodan senare visa sig att det blir en markant ökning av antalet utdömda avgifter får denna bedömning omprövas.

12 Systematisk uppföljning

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ge Konsumentverket i uppdrag att genomföra regelbundna marknadsstudier för att få en helhetsbild av aktuella konsumentproblem. Där ingår att följa både prisutvecklingen och olika marknadens funktion.

Regeringen avser att löpande följa upp måluppfyllelsen av de nya målen med stöd av nyckeltal och indikatorer. En samlad utvärdering genomförs 2009 och resultatet kommer därefter att rapporteras till riksdagen.

Bedömning i promemorian Den framtida konsumentpolitiken: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Konsumentverket* och *Konkurrensverket*, uttalar sig särskilt i denna del och är positiva till den ambitionshöjning av uppföljnings- och utvärderingsarbetet som det redogörs för i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen avser att väsentligt höja ambitionsnivån när det gäller utvärdering och måluppfyllelse jämfört med tidigare. Uppföljning är en viktig del i strategisk utveckling av styrmedel och åtgärder. Konsumentpolitiken är ett tvärsektoriellt politikområde vilket innebär att regeringen arbetar med frågor som berör konsumenter inom flera olika politikområden. Med stöd av utvärderingar beslutar regeringen vilka åtgärder som behöver vidtas för att de konsumentpolitiska målen ska nås. Utvärderingsarbetet innefattar med

nödvändighet en kontinuerlig utveckling och översyn av indikatorer. Indikatorerna bör utformas så att jämförelser mellan länder underlättas.

Utvärderingarna bör bestå av två delar. Den ena delen sker årligen och omfattar generella nyckeltal om myndigheternas verksamhet, ärendestatistik, allmänhetens erfarenheter, m.m. Som ett komplement till dessa nyckeltal kommer en arbetsgrupp i Regeringskansliet att utveckla ett antal indikatorer för konsumentpolitiken. Dessa indikatorer kommer att föras in i Konsumentverkets regleringsbrev som ett komplement till den årliga uppföljningen av måluppfyllelsen inom konsumentpolitiken.

Den andra delen av utvärderingen bör utgöras av regelbundna utvärderingar genom studier av enskilda marknader. Sådana studier ska ge en helhetsbild av de konsumentproblem som finns på en marknad och föreslå åtgärder för förbättringar. Studierna bör, förutom konsumentområdet, även beröra konkurrens- och näringspolitiska frågeställningar. Dessa marknadsstudier ska också kunna utgöra vederhäftigt underlag för politiska beslut inom dessa övriga politikområden. Avseende marknadsstudierna bör dessa utföras av flera myndigheter i samarbete. Det samarbete som Konsumentverket haft med Konkurrensverket i det avseendet bör fortsätta och utvidgas. Både prisutvecklingen och olika marknaders funktion är viktiga för konsumenterna. Det tar tid för både konsumenterna och marknadens aktörer att anpassa sig inom nyligen regelreformerade områden. Regeringen avser att tillsammans med berörda myndigheter ta fram underlag som speglar utvecklingen av konsumenternas intressen både när det gäller priser och marknadssituationen på olika marknader. Prisutveckling, valmöjligheter, kvalitet och hantering av klagomål från kunder är frågor som kommer att följas.

Förekomsten och behovet av konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader analyserades under 2005. Uppdraget redovisades till Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet i oktober 2005 i Konsumentverkets PM 2005:13 Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader. Frågan om vilka återrapporteringskrav som är lämpliga för att även fortsättningsvis kunna följa konsumenternas ställning på de regelreformerade marknaderna bereds för närvarande i Regeringskansliet.

En samlad utvärdering av måluppfyllelsen i konsumentpolitiken kommer att genomföras 2009 och därefter rapporteras till riksdagen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om Konsumentombudsmannens (KO) medverkan i tvister.

Förslaget innebär jämfört med paragrafens tidigare lydelse en utvidgning av försökslagens tillämpningsområde samt ett tydliggörande av i vilka fall, vid sidan om situationen där tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, som KO kan medverka som ombud med stöd av lagen. I övrigt innebär inte förslaget någon ändring i förhållande till nuvarande ordning.

Försöksverksamheten har varit begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster. Genom förslaget utvidgas lagen till att gälla även andra sakområden, utan inskränkning. Detta möjliggör ingripanden på områden där konsumentproblem under försöksperioden uppstår. Särskilt på området regelreformerade marknader torde lagen kunna bli ett instrument för att skärpa rättstillämpningen. Då lagen om grupprättegång gäller utan begränsning till något speciellt sakområde innebär förslaget att KO ges ett alternativ till grupptalan även i fall som inte rör finansiella tjänster och där prövning genom enskild tvist är ett lämpligare tillvägagångssätt.

Förslaget innebär att KO får biträda konsumenten inte endast när tvisten är av betydelse för rättstillämpningen utan även då tvisten annars är av betydelse för ett allmänt konsumentintresse. De två förutsättningarna gäller oberoende av varandra, men torde i praktiken ofta sammanfalla.

Att tvisten är av betydelse för ett allmänt konsumentintresse bedöms täcka alla de fall som nu har fallit under begreppet ”särskilda skäl”. Ett sådant allmänt konsumentintresse befinns föreligga när det är av betydelse för en större grupp konsumenter att tvisten prövas. Så kan vara fallet när en konsument kan antas lida skada till följd av att en näringsidkare i civilrättsligt hänseende inte följer en dom där KO vunnit en talan vid Marknadsdomstolen om oskäligen avtalsvillkor eller där likartade skador på grund av vilseledande marknadsföring drabbar en grupp konsumenter.

Försökslagen och lagen om grupprättegång kompletterar varandra och KO ges en möjlighet att välja det instrument som är mest effektivt och lämpligt i det enskilda fallet. Försökslagen kan i vissa fall vara att föredra när KO ska medverka i en konsumenttvist som rör en större eller mindre grupp konsumenter och där det föreligger ett allmänt konsumentintresse att få tvisten prövad.

Om en tvist har stor ekonomisk betydelse eller inte är inte en omständighet som ska ha självständig betydelse. Lagens syfte är inte att stödja en enskild konsument i domstol rörande en tvist som inte uppbärs av något större allmänintresse från konsumentsynpunkt eller där en prejudicerande dom skulle vara av betydelse för rättsbildningen på konsumentområdet. Genom ändringen i lagtexten görs ett tydliggörande på denna punkt.

Det är KO som beslutar om sitt biträde enligt lagen och ensam prövar om de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda.

13.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

28 a §

Marknadsstörningsavgift skall betalas till Kammarkollegiet inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i domen.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, skall Kammarkollegiet lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Bakgrunden till paragrafen har behandlats i kapitel 10.

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse som anger när och till vem en utdömd marknadsstörningsavgift ska betalas. Normalt ska betalning ske inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft. Domstolen har däremot en möjlighet att medge senare inbetalning. Skäl för att medge senare inbetalning kan vara att den påförda avgiften med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande kan hota företagets existens om den tas ut just inom trettiodagarsperioden. Även tillfälliga ekonomiska svårigheter vid tidpunkten för domen kan härigenom beaktas.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som anger vad som ska iakttas för det fall marknadsstörningsavgiften inte betalas inom rätt tid. Det är Kammarkollegiets uppgift att bevaka att inbetalning sker.

Sammanfattning av promemorian Den framtida konsumentpolitiken (Ds 2004:51)

Prop. 2005/06:105
Bilaga 1

Den 16 oktober 2003 beslutade konsumentministern om ett projekt med uppgift att ta fram ett förslag till en ny konsumentpolitisk strategi. Den här promemorians innehåll och förslag bygger på projektgruppens arbete. Förslaget är att en ny strategi ska ha en tydlig inriktning på hållbar konsumtion och att beskriva på vilket sätt hushållens konsumtion påverkar utvecklingen i en hållbar riktning. Det är inte bara kopplingen till ekologisk, utan även till ekonomisk och social hållbar utveckling som ska tydliggöras i konsumentpolitiken.

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

Konsumentpolitikens utmaningar

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

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

Nya mål

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

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

Det övergripande målet bör kompletteras med följande nya delmål:

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

Prioriterade områden

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

De sex områdena är:

- *Att uppnå en hållbar konsumtion* ur såväl ett ekologiskt, ekonomiskt som socialt perspektiv.
Konsumtionens roll för att uppnå en hållbar utveckling uppmärksammas alltmer, i linje med rekommendationerna från Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.
- *Ett utvidgat konsumentskydd på tjänsteområdet.*
Motiven bakom en sådan utvidgning är dels att tjänsteområdet är en växande sektor, dels att konsumenttjänstlagen i sin nuvarande form är direkt tillämplig endast på hantverks- och förvaringstjänster.
- *Säkra varor och tjänster på marknaden.*
Säkra varor och tjänster är en grundförutsättning för trygghet. Men det finns fortfarande många områden där skyddet såväl som kunskapen om riskerna kan förbättras betydligt.
- *En trygg och säker e-handel.*
Förekomsten av spam, modemkapningar, ökat tryck av kommersiell påverkan och bedrägerier gör att konsumenten inte fullt trygg kan nyttja e-handel och andra elektroniska tjänster.
- *Ökad konsumentmakt på det finansiella området.*
Konsumenterna ställs inför allt större valmöjligheter på de finansiella marknaderna. Samtidigt är relevant information ofta komplex och svår att tolka.
- *Kunskapsbyggande.*
Ny kunskap behövs för att utforma effektiva styrmedel för konsumentpolitiken. Åtgärder inom politikområdet måste regelbundet utvärderas och utvecklingen bevakas löpande för att möjliggöra att konsumentkollektivet kan vara en motkraft till det kommersiella trycket på marknaden.

Hållbar konsumtion

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

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

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

Konsumentskyddet på tjänsteområdet

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

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

Säkra varor och tjänster

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

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

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

Trygg och säker e-handel

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

Konsumentmakt på det finansiella området

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

Kunskapsbyggande

Kunskap på konsumentpolitikens område behöver prioriteras högre än i dag. Ansvar och inriktning bör tydligare anges bl.a. genom att Konsumentverket tilldelas huvudmannskapet för uppgiften. Arbetet med

kunskapsbyggande bör i huvudsak baseras på relevant forskning och de föreslagna utvärderingarna av konsumentpolitiken. Till uppgiften hör även en löpande omvärldsbevakning för att konsumentproblem inom olika sektorer på ett tidigt stadium ska kunna identifieras.

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

Tydligare styrning

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

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

Uppföljning

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

Förteckning över remissinstanserna Departementspromemorian (Ds 2004:51) Den framtida konsumentpolitiken - Ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Integrationsverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Finansinspektionen, Premiepensionsmyndigheten, Statens pensionsverk, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Myndigheten för skolutveckling, Ungdomsstyrelsen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Centrum för konsumentforskning, Lärarhögskolan i Stockholm, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden, Livsmedelsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Boverket, Glesbygdsverket, Jämställdhetsombudsmannen, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Värmdö kommun, Markaryds kommun, Mönsterås kommun, Malmö kommun, Sundbybergs stad, Göteborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Skellefteå kommun, Arjeplogs kommun, SIS Miljömärkning AB, Annonserföreningen, Fastighetsägarna Sverige, Finansbolagens Förening, Fondbolagens Förening, Nätverket för Elektroniska affärer (NEA), Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hyresgästernas Riksförbund, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas elrådgivningsbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumentvägledarnas Förening, Konsumentföreningen i Stockholm, KRAV, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, Näringslivets Regelnämnd, Pensionärernas Riksorganisation, Rättvisemärkt, SIOS – Samarbetsorgan för Invandrarorganisationer i Sverige, SIS – Swedish Standards Institut, Svensk Handel och Tjänsteföretagen, Svensk Energi, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Konsumenter i samverkan, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Marknadsförbund Service AB, Sveriges Reklamförbund, Svenska IT-företagens Organisation AB, Villaägarnas Riksförbund, Yrkesföreningen för Budget- och skuldrådgivare, TCO Development, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO).

Yttrande har dessutom avgetts av Verdandi, Punkt Gråbos konsumentgrupp, Konsumentföreningen Väst, Svenska kommittén för hushållsvetenskap, Institutionen för hushållsvetenskap vid Göteborgs universitet, Neurologiskt handikappades Riksförbund, Riksförbundet

Hem och samhälle, Verket för innovationssystem (Vinnova), Prop. 2005/06:105
Kooperativa Förbundet, LivsmedelsSverige, Konsumentverkets Bilaga 2
vetenskapliga råd, Astma- och allergiförbundet, Den bolagsberoende
storskade-konsulten.

Sammanfattning av utredningsrapport om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Prop. 2005/06:105
Bilaga 3

Erfarenheter av försökslagens tillämpning

Den utvärdering av lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) som utredningen haft till uppgift att utföra har tagit sin utgångspunkt i hur lagen tillämpats.

Det främsta syftet med lagen – att stärka rättsbildningen på konsumentområdet – kan knappast anses ha uppfyllts, om man därmed menar ett resultat som uppnåtts genom tillkomsten av ett försvarligt antal domstolsavgöranden som har prejudikatvärde. Det finns hittills endast två avgöranden av tingsrätt (varav det ena har formen av en stadfäst förlikning) där Konsumentombudsmannen (KO) medverkat som ombud för konsumenten. Även om försöksverksamheten begränsats till att avse endast finansiella tjänster, har emellertid detta förhållande i sig inte varit avgörande för att antalet domstolsavgöranden blivit så begränsat. I stället har den omständigheten att parterna nästan alltid förlikts eller att näringsidkaren medgett konsumentens anspråk varit den dominerande orsaken till att tvistefrågan inte avgjorts av domstol i flera fall än de nämnda.

Perspektivet bör vidgas utöver aspekten att det ska röra sig om ett mer eller mindre renodlat prejudikatvärde för att KO ska anse sig kunna bistå en konsument. Fokus läggs därvid på en bedömning av hur KO tillämpat lagen när det *annars* funnits *särskilda skäl* för det, dvs. i de andra fall då tvistefrågan inte ansetts vara sådan att en prövning av den skulle leda till ett resultat som stärker rättsbildningen på konsumentområdet.

Totalt har KO hittills i ett drygt trettiotal fall bedömt att det funnits förutsättningar för att driva ett ärende till domstol och motparten underrättats om detta. Det framgår inte klart av beslutsdokumentationen om KO:s bedömning grundat sig på att det förelegat prejudikatskäl eller andra särskilda skäl för biståndet. Enligt KO har det i det övervägande antalet fall varit fråga om ett prejudikatintresse. Detta intresse har inte sällan sammanfallit med ett intresse som varit starkt relaterat till ett allmänt konsumentintresse att få en tvistefråga prövad av domstol. När en större grupp konsumenter berörts av en tvistefråga som aktualiserats i ett enskilt fall har detta ofta setts som principiellt intressant. Det har framkommit att KO står ganska fri att avgöra när särskilda skäl kan anses finnas.

Även om KO har förklarat att det inte är lagens utformning av dess kriterier för tillämpningen som verkat begränsande för möjligheterna till initiativ utan detta snarare berott på bristande resurser har det dock konstaterats, bl.a. i brist på vägledande förarbetsuttalanden i saken, att en viss osäkerhet råder om vad de särskilda skälen ska anses innefatta. Det är naturligtvis en väsentlig fördel för den tillämpande myndigheten, KO, att förutsättningarna för lagtillämpningen inte snävas in omotiverat mycket; det rör sig ju här om ett förfarande med ansökningar från enskilda som prövas av KO mot bakgrund av restriktiva kriterier för

bifall där KO – med beaktande av tillgängliga resurser etc. – måste ges ganska fria händer att avgöra när särskilda skäl för bistånd kan anses vara för handen. Oavsett detta, har det visat sig finnas tillräckliga skäl att försöka precisera kriterierna för lagens tillämpning i syfte att ge bättre och tydligare vägledning.

Kriterierna för lagens tillämpning preciseras på så sätt att det, förutom *tvistens betydelse för rättstillämpningen* som grund för ett initiativ av KO, läggs till *tvistens betydelse för något allmänt konsumentintresse eller för en större grupp av konsumenter*.

Utvidgning av försökslagen

Försökslagen har ansetts medföra vissa andra effekter som varit gynnsamma för konsumentskyddet. Tillämpningen av lagen har nämligen visat sig leda till ökad medvetenhet om konsumentskydd och konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning både hos konsumenter och näringsidkare och kompletterar den verksamhet som bedrivs av rådgivningsbyråerna för bank- och försäkringsfrågor eller av Allmänna reklamationsnämnden (ARN), särskilt i de fall då ARN inte prövar en konsumenttvist, t.ex. en sådan som avser en livförsäkring.

Det har under utredningsarbetet inte uttryckts något önskemål om att slopa försökslagen; ett större stöd än tidigare för att den tvärtom bör behållas tills vidare har framkommit med tanke främst på den nya lagstiftning som införts eller som kommer att införas. Det understryks av de fördelar som följer av att försökslagen kompletterar den nya lagen (2002:599) om grupprättegång. KO ges härmed möjlighet att – beroende på omständigheterna i varje tvistefall – bedöma vilket medel som lämpligen bör användas för det rättsliga initiativet, dvs. antingen pilotmålsmetoden eller grupptalanmetoden. Vidare anses att den nya lag om finansiell rådgivning som trädde i kraft den 1 juli 2004 sannolikt kan ge upphov till tvistefrågor som lämpar sig för en talan av KO som biträde med stöd av försökslagen.

Det föreslås, att den aktuella verksamheten under alla förhållanden får fortsätta och, i vart fall under ett par år framåt, får behålla sin karaktär av försöksverksamhet.

I utredningsuppdraget har också ingått att analysera huruvida KO:s rätt att biträda konsumenter bör utvidgas att gälla även andra tvister än sådana som rör finansiella tjänster.

Av förarbetena till försökslagen framgår att det var uteslutande lämplighets-skäl och angelägenheten av att snabbt komma igång med försöksverksamheten som ledde till att den inskränktes till att omfatta endast de finansiella tjänsterna. Principiellt sett uttalades dock att det fanns starka skäl för införandet av en verksamhet utan begränsningar men de fick ge vika.

Utvärderingen av lagen och dess tillämpning har inte gett ett resultat som leder till bedömningen att man bör avstå från att utvidga lagens tillämpningsområde. De erfarenheter som vunnits kan lätt överföras till ett arbete av KO med konsumenttvister i ett vidare sammanhang. Mot bakgrund av de positiva följd effekter som enbart förekomsten av försökslagen visat sig medföra görs bedömningen att en utvidgning av

tillämpningsområdet sannolikt kan komma att stärka konsumentskyddet ytterligare.

Erfarenheterna från Finland är odelat positiva av den motsvarande lagen där. Att denna inte har några begränsningar i fråga om sakområden har lett till att ett betydligt större antal tvister med KO som konsumentens ombud har förekommit vid tingsrätt och i hovrätt i Finland än vad som visat sig vara möjligt att föra fram i Sverige. Det viktigaste syftet med det slag av lag som är gemensam i Sverige och Finland, nämligen att få fram domstolsavgöranden som har betydelse för rättstillämpningen och det allmänna konsumentintresset, nås givetvis bäst om lagen gäller oinskränkt som den gör i Finland.

Genom att försökslagen förutsätts vara ett viktigt komplement till den nya lagen om grupprättegång bör det rimligen ges gynnsammare förutsättningar för KO att medverka till att konsumenternas civilrättsliga skydd och intressen stärks ytterligare, om KO har två vägar att välja mellan när det gäller det processrättsliga initiativet.

Övervägandena leder till ett förslag att försökslagens tillämpningsområde utvidgas utan några begränsningar. Tanken på att begränsa detta område har avvisats, eftersom svårigheterna har bedömts vara alltför stora för att kunna göra väl avvägda avgränsningar av sakområden. Bedömningen görs att det är lämpligast att det är KO:s sak att ytterst avgöra när en ansökan enligt lagen bör bifallas mot bakgrund av gällande kriterier för vad som krävs för ett sådant bifall.

Ingen ändring föreslås beträffande gällande regler för hur ansvaret för rättegångskostnader fördelas.

Den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde bedöms medföra en mycket måttlig kostnad för det allmänna bestående av ett behov att tillföra Konsumentverket en viss resursförstärkning i form av ytterligare en tjänst i form av en kvalificerad jurist, allt under förutsättningen att nuvarande ambitionsnivå hålls på en oförändrad nivå.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för små företags villkor.

Enligt förslaget bör försökslagen gälla i ytterligare två år räknat från den 1 januari 2005.

Fortsatt utredning om permanentning av verksamheten bör inledas.

Lagförslag i utredningsrapporten om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Prop. 2005/06:105
Bilaga 4

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, *som gäller en finansiell tjänst*, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det.

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, *ett allmänt konsumentintresse eller en större grupp konsumenter* eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2004.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2004.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005 och gäller till utgången av december månad 2006.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2006.

Förteckning över remissinstanserna Utredningsrapporten Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Finansinspektionen, Statskontoret, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konkurrensverket, Sveriges advokatsamfund, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Fondhandlarnas förening, Fristående Sparbankers Riksförbund, Företagarnas Riksorganisation, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR), Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Konsumentråd, Sveriges konsumentvägledares förening, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Lagrådsremissens lagförslag om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Prop. 2005/06:105
Bilaga 6

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister,

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, *som gäller en finansiell tjänst*, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns särskilda skäl för det*.

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas*.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2006.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2006.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2011.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2011.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Lagrådets yttrande över lagförslag om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-10

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Utvidgad försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Enligt en lagrådsremiss den 8 december 2005 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Anders Dölling.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Lagförslag i departementspromemorian om
Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen
om konsumentskyddssamarbete m.m.

Prop. 2005/06:105
Bilaga 8

Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

Härigenom föreskrivs i fråga om marknadsföringslagen (1995:450)
att det i lagen skall införas en ny paragraf 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 a §

*Marknadsstörningsavgift skall
betalas till Kammarkollegiet inom
trettio dagar efter det att domen
vunnit laga kraft.*

*Om avgiften inte betalas inom
den tid som anges i första stycket,
skall Kammarkollegiet lämna den
obetalda avgiften för indrivning.
Bestämmelser om indrivning finns
i lagen (1993:891) om indrivning
av statliga fordringar m.m.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. Domar om marknadsstörningsavgift som har vunnit laga kraft före
den 1 juli 2006 skall vid tillämpningen av 28 a § anses ha vunnit laga
kraft samma dag som denna lag träder i kraft.

Förteckning över remissinstanserna Departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsument- skyddssamarbete m.m.

Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Läke­medelsverket, Konsumentverket, Marknadsdomstolen, Resegarantinämnden, Kammarkollegiet, Finansinspektionen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Granskningsnämnden för radio och TV, Fondbolagens förening, Företagarna, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt.

Sveriges Försäkringsförbund och Sveriges Television AB har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006.

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: Ann-Christin Nykvist

Regeringen beslutar proposition 2005/06:105 Trygga konsumenter som handlar hållbart — Konsumentpolitikens mål och inriktning.