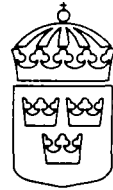


Regeringens proposition 1994/95:16



Den framtida konsumentpolitiken

Prop.
1994/95:16

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 september 1994

Carl Bildt

Inger Davidson
(Civildepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner regeringens förslag om konsumentpolitikens mål och inriktning.

Regeringens förslag innebär att nya mål för konsumentpolitiken läggs fast och att vissa prioriteringsgrunder anges. Konsumentpolitiken skall starkare än nu inriktas mot människor som har särskilt behov av stöd. Betydelsen av utökad lokal verksamhet bl.a. i de frivilliga organisationernas regi betonas, liksom vikten av näringslivets egenåtgärder.

Ett *första mål* för konsumentpolitiken skall vara

att främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser enligt egna önskemål, inbegripet möjligheten att genom god överskådlighet på marknaden göra välöverlagda val.

Ett *andra mål* skall vara

att främja konsumenternas rättsliga ställning, inbegripet deras förmåga att göra sina rättigheter gällande.

Ett *tredje mål* skall vara

att främja konsumenternas hälsa och säkerhet.

All verksamhet inom den statliga konsumentpolitiken skall ta sikte på ett eller flera av dessa av mål. Verksamheten skall dessutom vara förenlig med en eller flera av följande prioriteringsgrunder. Den skall således

- * stödja människor som på grund av sina individuella förhållanden är förhindrade att fungera som brukare eller konsumenter på bästa sätt,
- * avse hushållens baskonsumtion eller
- * undanröja brister i marknadens funktionssätt.

Konsumentpolitiken skall som ett *fjärde mål* ha

att främja konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling samt att därvid verka för att konsumenternas önskemål om en god miljö får genomslag på marknaden.

Konsumentpolitiska åtgärder skall vidtas i statlig regi bara när det är väsentligt och de inte kan utföras bättre av andra aktörer.

I propositionen görs också en inventering av konsumentpolitikens medel. Där diskuteras vilka medel som kan leda till de fyra målen, liksom vilka medel olika aktörer förfogar över. Vidare diskuteras rollfördelningen mellan aktörerna. I propositionen beskrivs även anknytningen till det nordiska handlingsprogrammet på konsumentområdet samt den svenska konsumentpolitikens förhållande till den inom Europeiska Unionen (EU).

I fråga om konsumentpolitikens organisation anføres att Konsumentverket bör förbli den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. Verkets ansvar bör därför inte begränsas till ren myndighetsutövning. Men organisationen bör anpassas till de nya målen för konsumentpolitiken. Vidare bör möjligheterna att privatisera en del av Konsumentverkets verksamhet utredas närmare, liksom hur gränsen skall dras mellan Konsumentverket och vissa andra myndigheter.

I propositionen behandlas också Allmänna reklamationsnämnden. Regeringen föreslår inga ändringar av nämndens arbetsformer.

Förändringarna beräknas leda till vissa besparingar.

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Ärendet och dess beredning	7
3	Konsumentpolitikens utveckling	8
	3.1 Sverige	8
	3.2 Norden	12
	3.3 EG/EU	14
4	Utgångspunkter för den framtida konsumentpolitiken	18
	4.1 Den ekonomiska utvecklingen	18
	4.2 Internationaliseringen	20
	4.3 Konkurrensen	21
	4.4 Avregleringen	22
	4.5 Nya marknadsföringsmetoder, teknikstyrd service och nya varuförsörjningsformer	24
	4.6 Miljön	25
5	Konsumentpolitikens mål och inriktning	29
	5.1 Inledning	29
	5.2 Främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser	32
	5.3 Främja konsumenternas rättsliga ställning	33
	5.4 Främja konsumenternas hälsa och säkerhet	35
	5.5 Prioriteringsgrunder	36
	5.6 Främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar ut- veckling	38
	5.7 Åtgärder vidtas bara när det är väsentligt	40
6	Konsumentpolitikens medel	42
	6.1 Inledning	42
	6.2 Lagstiftning	44
	6.3 Ekonomiskt stöd	46
	6.4 Åtgärder för att främja tillgången på varor och tjänster	47
	6.5 Forskning, provning och annan utredningsverksam- het	49
	6.6 Utbildning	52
	6.7 Rådgivning, opinionsbildning och annan informa- tion	54
	6.8 Marknadsbevakning och annan s.k. producentpåver- kan	59
	6.9 Standardisering	64
	6.10 Reklamationshantering, medling och tvistlösning	65
	6.11 Skuldsanering	70
	6.12 Konsumtionen och miljön	72

7	Konsumentpolitikens aktörer	75	Prop. 1994/95:16
7.1	Inledning	75	
7.2	Konsumenten	79	
7.3	Näringslivet	80	
7.4	De frivilliga organisationerna	82	
7.5	Kommunerna	84	
7.6	Staten	86	
7.7	Andra aktörer	88	
8	Den statliga konsumentverksamhetens organisation m.m.	89	
8.1	Utgångspunkter	89	
8.2	Myndigheter m.m.	91	
8.3	Konsumentverket	95	
8.4	Allmänna reklamationsnämnden	99	
8.5	Stöd till konsumentorganisationer och konsument- forskning	102	
9	Kostnader och finansiering	104	
Bilaga 1	Sammanfattning av Konsumentpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1994:14) Konsumentpolitik i en ny tid	106	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	118	
Bilaga 3	Myndigheter med ansvar på konsument- området	120	
Bilaga 4	Program för näringslivets egenåtgärder	128	
Bilaga 5	Organisationer med konsumentverksamhet	139	
Bilaga 6	EG-rättsakter och motsvarande svenska lagar	140	
Bilaga 7	Konsumentskyddande lagstiftning	143	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 september 1994	144	

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner regeringens förslag om konsumentpolitikens mål och inriktning (avsnitt 5).

2 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har vid två tillfällen fastställt riktlinjerna för den statliga konsumentpolitiken, nämligen första gången år 1972 och andra gången år 1986 (prop. 1972:33, bet. 1972:NU40, rskr. 1972:225 respektive prop. 1985/86:121, bet. 1985/86:LU34, rskr. 1985/86:292).

Det nu aktuella ärendet initierades genom att regeringen den 14 maj 1992 bemyndigade chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en konsumentpolitisk översyn.

Kommittén, som antog namnet Konsumentpolitiska kommittén, ordförande f.d. landshövdingen Britt Mogård, avlämnade i januari 1994 betänkandet Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14). Till betänkandet fogades ett antal reservationer och särskilda yttranden. Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Civildepartementet (dnr C94/105).

I denna proposition ger regeringen sin syn på hur den framtida konsumentpolitiken bör utformas. Vi skildrar inledningsvis konsumentpolitikens utveckling i Sverige och inom Europeiska unionen (EU). Här ges också en kort beskrivning av dagens konsumentpolitik, liksom av det gällande nordiska konsumentpolitiska programmet (avsnitt 3). Vi redovisar sedan några betydelsefulla utgångspunkter för den framtida konsumentpolitiken (avsnitt 4). Därefter redovisar vi vårt förslag till mål och prioriteringar (avsnitt 5). Vi beskriver sedan de medel som används inom konsumentpolitiken och redovisar vår uppfattning om vilka medel som bör kunna brukas i den statliga verksamheten (avsnitt 6). Därefter följer en genomgång av de personer – fysiska och andra, här kallade aktörer – som är eller kan vara verksamma inom konsumentpolitiken och diskuteras vilka medel som respektive aktör bör kunna förfoga över. I det sammanhanget redovisar vi också vår bedömning av hur rollfördelningen bör vara mellan aktörerna (avsnitt 7). Vi kommer sedan in på konsumentpolitikens organisation och anger de utgångspunkter som vi förordar för denna (avsnitt 8). Slutligen tar vi upp kostnaderna för och finansieringen av i första hand den statliga konsumentverksamheten (avsnitt 9).

I bilagor till propositionen upptas en sammanfattning av betänkandet Konsumentpolitik i en ny tid (*bilaga 1*), en förteckning över remissinstanserna (*bilaga 2*), en översikt av statliga myndigheter med ansvar på konsumentområdet (*bilaga 3*), förteckningar över program för näringslivets egenåtgärder (*bilaga 4*), organisationer med konsumentverksamhet (*bilaga 5*), EG-rättsakter och motsvarande svenska författningar (*bilaga 6*) samt konsumentskyddande lagstiftning (*bilaga 7*).

Konsumentpolitiska kommittén behandlade i sitt betänkande ett stort antal frågor och lade åtskilliga förslag. Regeringen tar i propositionen inte upp alla dessa förslag utan begränsar sig huvudsakligen till de frågor som får anses ha den största betydelsen för inriktningen av den framtida konsumentpolitiken.

3 Konsumentpolitikens utveckling

3.1 Sverige

Före år 1972

En verksamhet med syfte att stödja konsumenterna har bedrivits under lång tid i vårt land. Fram till 1940-talet bars verksamheten främst upp av organisationer av olika slag.

Ett statligt engagemang på konsumentområdet började växa fram på 1940-talet. Det första inslaget i en statlig konsumentpolitik kan informationsbyrån Aktiv hushållning sägas ha varit, som tillskapades år 1940. Verksamheten var givetvis betingad av krigs- och kristiden, och ett grundläggande syfte för Aktiv hushållning var att genom upplysning och opinionsbildning lära hushållen att effektivare utnyttja tillgängliga resurser.

Därefter tillkom ganska snart nya halv- eller helstatliga institutioner med konsumentvårdande uppgifter. År 1944 bildades således Hemmens forskningsinstitut (HFI) av kvinnoorganisationer med stöd av näringslivet och staten. Genom forskning om tekniska och ekonomiska problem skulle hushållen få bättre kunskaper om hushållning med resurserna och om rationalisering av hemarbetet. År 1951 tillkom Varudeklarationsnämnden (VDN) med syfte att utveckla varudeklarationer som vederhäftig upplysning till konsumenterna vid köptillfället. Användningen av varudeklarationer var frivillig. Några år senare, år 1957, förstatligades HFI och fick namnet Statens institut för konsumentfrågor (KI). Hushållens frågor stod i centrum. Samma år bildades Statens konsumentråd (KR). KI hade till uppgift att samordna forskning inom konsumentvaruområdet, att främja informationen till konsumenterna och att stödja konsumenternas intressen i allmänhet. Rådet skulle också utarbeta riktlinjer för konsumentupplysning. År 1967 inleddes försöksverksamhet med lokal konsumentverksamhet och året därpå, 1968, startades Allmänna reklamationsnämnden (ARN) som en försöksverksamhet vid KR. Konsumenterna skulle lättare kunna få rättelse vid tvister om köp. Allmänna reklamationsnämnden blev egen myndighet år 1981.

Sammanfattningsvis kan sägas att konsumentorganens verksamhet fram till slutet av 1950-talet framför allt var inriktad på att hjälpa hushållen att utnyttja sina resurser i form av arbete och tid så väl som möjligt. Med ett stigande välbefinnande kom inriktningen vid senare delen av 50-talet att delvis ändras mot provning av och upplysning om varor.

Den fortlöpande välbefinnandsutvecklingen tog sig uttryck i ett allt större utbud av varor och tjänster, samtidigt som konsumenterna hade möjlig-

heter till en ökad efterfrågan. Marknadsföring och distribution blev alltmer komplexa. Dessa och andra faktorer medförde att konsumentens roll som aktör på marknaden kom att uppmärksammas allt mer. Konsumentens ställning behövde stärkas. Lagstiftning kom att användas som ett viktigt medel, liksom inrättandet av nya organ med konsumentvårdande uppgifter. Betydelsefulla inslag var här inrättandet av en särskild konsumentombudsman år 1971 och tillkomsten av lagar om otillbörlig marknadsföring (1970) och oskäligen avtalsvillkor (1971). År 1971 tillkom också Marknadsrådet - som år 1973 bytte namn till Marknadsdomstolen - med uppgift att tillämpa de marknadsrättsliga lagarna.

1972 års riksdagsbeslut

År 1972 antog riksdagen riktlinjer för en ny konsumentpolitik (prop. 1972:33, bet. 1972:NU40, rskr. 1972:225). Det slogs fast att målet för konsumentpolitiken skulle vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. I samband med att riktlinjerna antogs inrättades en ny myndighet, Konsumentverket, som central myndighet för konsumentfrågor, samtidigt som KR, KI och VDN lades ned. Riktlinjerna kom att bli vägledande för konsumentpolitiken ända tills de avlöstes av nya riktlinjer genom ett riksdagsbeslut år 1986.

Ett kännetecknande drag för konsumentpolitiken efter år 1972 har varit tillkomsten av en omfattande konsumentskyddslagstiftning. Lagstiftaren har här gått efter två vägar och tillskapat dels förebyggande regler av näringsrättslig (marknadsrättslig) art, dels reparativa civilrättsliga regler (avseende ingångna avtal). Exempel på lagstiftning av det förstnämnda slaget är 1975 års marknadsföringslag (MFL), som ersatte 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring, och 1971 års avtalsvillkorlag för konsumentförhållanden (AVLK). Civilrättsliga konsumentskyddslagar är exempelvis konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen. Det finns också lagar som innehåller både näringsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser, exempelvis konsumentkreditlagen och konsumentförsäkringslagen. Tillämpningen av den marknadsrättsliga lagstiftningen ligger på Konsumentverket/KO, som bildades år 1976 efter en sammanslagning av dåvarande Konsumentverket och KO, och Marknadsdomstolen. De civilrättsliga lagarna tillämpas av allmän domstol och Allmänna reklamationsnämnden.

Utvecklingen efter år 1986

1986 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för konsumentpolitiken inbegriper inte något brott mot den tidigare utvecklingen utan snarare en bekräftelse på 1972 års beslut, med vissa modifikationer. Konsumentpolitiken skulle - i ljuset av att det i ekonomiskt kärva tider är särskilt viktigt att konsumenterna får ut så mycket som möjligt av sina resurser - bli tydligare inriktad på hushållsekonomiska frågor. Målet att förbättra konsumenternas ställning på marknaden fördes också vidare med

en viss justering. Målet för konsumentpolitiken kom således att anges vara "att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden". Konsumentpolitiken skulle tydligare inriktas på de hushållsekonomiska frågorna och då särskilt på hushållens baskonsumtion. Tre särskilt viktiga utvecklingslinjer utpekades, nämligen att den lokala verksamheten skulle utvecklas, särskilt utsatta grupper stödjas och fler grupper i samhället engageras i konsumentpolitiken (prop. 1985/86:121 s. 14, bet. 1985/86:LU 34, rskr. 1985/86:292).

En utveckling som har blivit alltmer markerad under åren även på konsumentpolitikens område är internationaliseringen. Flödet av varor och tjänster över gränserna ökar och marknaderna blir alltmer integrerade med varandra. Det internationella samarbetet på konsumentpolitikens område har också kommit att utvecklas. Det gäller bl.a. det nordiska samarbetet under Nordiska Ministerrådet. Det gäller i viss mån också det globala samarbetet inom ramen för OECD. Men särskilt betydelsefullt på senare tid är förstås samarbetet inom EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). Sverige har genom EES-avtalet, som trädde i kraft den 1 januari 1994, åtagit sig att överföra ett tjugotal rättsakter (regler) på konsumentområdet till svensk rätt. Arbetet med detta är avslutat, och flera nya författningar har tillkommit, exempelvis om paketresor, om leksakers säkerhet och personlig skyddsutrustning för privat bruk samt om informationskrav i fråga om textilier och hushållsapparater. Det tilläggsavtal till EES-avtalet som trädde i kraft den 1 juli 1994 innebär att också bl.a. regler om generell produktsäkerhet och om miljömärkning har förts över till svensk rätt.

Läget vid mitten av 1990-talet

Regeringens tidigare redogörelse har visat att konsumentskyddet i Sverige successivt har breddats och fördjupats, särskilt under de senaste drygt 20 åren. Ett stort antal lagar har införts. Det har byggts upp särskilda statliga institutioner med konsumentpolitiska uppgifter, såsom Konsumentverket/KO och Allmänna reklamationsnämnden. Dessa gör viktiga insatser inom ett brett register, som innefattar bl.a. hushållens ekonomiska situation, produktsäkerhet, utbildning i konsumentfrågor, marknadsövervakning och tvistlösning. Denna verksamhet kompletteras av den som bedrivs av ett stort antal andra myndigheter, med tillsynsuppgifter inom särskilda samhällssektorer. Som exempel kan nämnas Statens livsmedelsverk, som bl.a. skall bevaka konsumenternas intressen och informera om viktiga frågor på livsmedelsområdet, Boverket, som främst svarar för frågor om byggande och boende och också har hand om statliga bidrag för finansiering av bostäder, Kemikalieinspektionen, som har en samordnande och pådrivande roll inom kemikaliekontrollen, Läkemedelsverket, som svarar för kontroll och tillsyn enligt läkemedelslagstiftningen, Finansinspektionen, som utövar tillsyn över bl.a. banker och försäkringsbolag samt Socialstyrelsen, som är central förvaltningsmyndighet för bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård samt tandvård. Här

bör också det nära sambandet mellan konsumentpolitik och konkurrenspolitik uppmärksammas och en erinran göras om den viktiga roll som spelas av Konkurrensverket. – Myndigheter med ansvar på konsumentområdet anges i *bilaga 3*.

Vid sidan av denna centrala verksamhet har också verksamheten på lokal nivå fortlöpande breddats och utvecklats. En kommunal konsumentvägledning har sedan början av 1970-talet vuxit fram i många kommuner. Efter en viss stagneringsperiod vid ingången av 1990-talet ser den kommunala verksamheten nu ut att utvidgas igen, närmast som en följd av skuldsaneringslagen (1994:334), som trädde i kraft den 1 juli 1994 och som bygger på betydelsefulla insatser från kommunernas sida (i fråga om bl.a. budgetrådgivning).

Också inom näringslivet har konsumentfrågorna fått en alltmer framskjuten plats. Företagen och konsumenterna är marknadens viktigaste aktörer och den seriöse näringsidkaren har givetvis ett grundläggande intresse av att ha nöjda kunder. Det är därför naturligt att det inom näringslivet fortlöpande har kommit att utvecklas olika program för reklamationshantering, tvistlösning och annan kundinriktad verksamhet (s.k. egenåtgärder). Det finns i dag åtskilliga sådana program i olika branscher. – Program för näringslivets egenåtgärder anges i *bilaga 4*.

Vidare skall erinras om den viktiga konsumentverksamhet som olika organisationer bedriver. Vi har ju redan inledningsvis påmint om att det just var olika organisationer som stod för de första konsumentpolitiska insatserna i vårt land. De frivilliga organisationernas verksamhet utgör fortfarande ett viktigt inslag. Ett uttryck för detta utgör bildandet år 1992 av Sveriges Konsumentråd, som är en paraplyorganisation för löntagarorganisationer, konsumentkooperationen, pensionärsorganisationer m.fl., som driver en konsumentpolitisk verksamhet. Också sammanslutningar med enskilda konsumenter som medlemmar har bildats under de senaste åren, vissa med lokal anknytning.

Vid sidan av organisationer av detta slag, med en bred konsumentverksamhet på sitt program, finns också flera andra som arbetar i sina medlemmars intressen inom avgränsade konsumtionsområden, såsom Villaägareförbundet, Motormännens Riksförbund (M), Oljekonsumenterna (OK), Sveriges Bankkunders Förening samt Aktiespararna.

Till detta kommer att en hel mängd organisationer har konsumentfrågor som ett av flera inslag i sina program. I första hand syftar vi därvid på fackföreningsrörelsen, som traditionellt har haft ett starkt konsumentpolitiskt engagemang, både på central nivå och lokalt. Men hit kan också bl.a. flera kvinnoorganisationer räknas, liksom hushållningssällskap och miljöorganisationer. – Organisationer med verksamhet på konsumentområdet upptas i *bilaga 5*.

Det finns också andra som bidrar med konsumentpolitiska insatser, däribland massmedia. Konsumentfrågor uppmärksammas ofta, och konsumentinformation är återkommande inslag i bl.a. de större dagstidningarna men också i många tidskrifter. Även radio och TV spelar en viktig roll.

Man bör slutligen inte glömma konsumenterna själva. Många av de konsumentpolitiska medel som har tillskapats ger konsumenterna viktiga

verktyg för att ta tillvara sina egna intressen, exempelvis lagstiftningen och näringslivets egenåtgärdssystem. Och genom andra aktörer, såsom näringslivet, föreningslivet och massmedia, kan konsumenterna kanalisera sina önskemål och åsikter och därmed bidra till att påverka konsumentpolitiken.

Sammanfattningsvis kännetecknas dagens konsumentpolitik av en mycket bred och mångfasetterad verksamhet. Den är inriktad på en hel mängd frågor – konsumentproblem – av såväl mikro- som makrokaraktär. Många aktörer är verksamma. Det har vuxit fram en vid flora av instrument (medel). Det kan med rätta hävdas att det svenska konsumentskyddet är välutvecklat. Det står sig mycket väl vid en internationell jämförelse. I många avseenden har det tjänat som en internationell förebild.

Det gäller nu att anpassa konsumentpolitiken till de förändringar som sker i Sverige och i vår omvärld. Betydelsefulla faktorer är givetvis den ekonomiska utvecklingen och dess påverkan på hushållen. Andra viktiga inslag är konkurrensen och avregleringen, liksom förändringarna såväl på marknaden som hos de enskilda hushållen till följd av ny teknik och nya varuförsörjnings-, distributions- och marknadsföringsformer. En ytterligare omständighet är insikten om konsumtionens samband med och påverkan på miljön.

En annan faktor som måste påverka den framtida konsumentpolitiken är internationaliseringen. Konsumentverksamheten har på flera punkter utvecklats inom ramen för ett nordiskt samarbete. Regeringen utgår från att det skall kunna vara så också i framtiden. Men här kommer nu en ytterligare dimension in i bilden. Genom EES-avtalet och det tilläggsavtal som trädde i kraft den 1 juli 1994 har den nationella svenska konsumentverksamheten knutits samman med den som bedrivs på gemenskapsnivå inom EU. Det ger oss tillfälle att påverka utvecklingen av konsumentpolitiken i Europa. Ett EU-medlemskap skulle innebära att Sverige också i formellt hänseende fullt ut kan verka inom EU för ett svenskt och nordiskt synsätt på konsumentfrågorna.

3.2 Norden

Före år 1994

Det nordiska konsumentarbetet har under de senaste femtio åren utvecklats från sporadiska kontakter mellan konsumentorganen till en institutionaliserad samverkan. Nordiska kommittén för konsumentfrågor upprättades år 1958 under Nordiska rådet och ledde samarbetet till år 1974. Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor, under Nordiska ministerrådet, övertog därpå ansvaret.

Nordiska ministerrådet (konsumentministrarna) beslutar om riktlinjer för verksamheten och fattar de övergripande besluten om dess inriktning. Inom de ramar som ministrarna drar upp driver sedan ämbetsmannakommittén det löpande arbetet genom biträde av s.k. styrgrupper.

Vägledande för det nordiska samarbetet på konsumentområdet har varit de samarbetsprogram (handlingsprogram) som har antagits av konsumentministrarna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Prop. 1994/95:16

Handlingsprogrammet för perioden 1994–1998

Det fjärde handlingsprogrammet antogs av konsumentministrarna i januari 1994. Det avviker från det närmast föregående främst genom en starkare satsning på internationella frågor, särskilt sådana med en Europadimension. I programmet framhålls att det är en huvuduppgift för det nordiska konsumentpolitiska samarbetet att utöva största möjliga inflytande på den europeiska utvecklingen på området. De nordiska länderna har vidare ambitionen att spela en aktiv roll i samband med utvecklingen i Östeuropa.

Följande övergripande *mål* gäller för det nordiska samarbetet:

1. att förbättra konsumenternas rättsliga och ekonomiska ställning samt deras hälsa och säkerhet,
2. att tillgodose konsumenternas krav på miljöhänsyn,
3. att utvidga och bredda konsumentforskningen,
4. att delta i och påverka den europeiska utvecklingen på konsumentområdet.

I handlingsprogrammet anges vissa prioriteringar för samarbetet.

Vad gäller *rättsliga frågor* anges att Ministerrådet bl.a. kommer att

- ta initiativ till att stärka konsumentens ställning på det europeiska planet, t.ex. genom möjligheter till grupptalan och prövning av gränsöverskridande tvister i reklamationsnämnder,
- aktivt arbeta för att den nordiska konsumentpolitiken får genomslag vid utformningen av rättsakter inom EES,
- aktivt arbeta för att EES-områdets regler förs över på ett likartat sätt till de nordiska länderna,
- utveckla en gemensam nordisk beredskap för reklamationer m.m. i samband med gränsöverskridande köp samt
- stärka samarbetet mellan de europeiska tillsynsorganen på marknadsföringsområdet.

I fråga om *ekonomi och information* sägs att Ministerrådet kommer att bl.a.

- aktivt arbeta för att förbättra konsumentinformationen, bl.a. genom användningen av ny informationsteknologi,
- analysera erfarenheterna av de nationella systemen för budgetrådgivning och skuldsanering i syfte att förbättra dem,
- utarbeta ett nordiskt handlingsprogram för finansiella tjänster,
- aktivt arbeta för att förstärka konsumentundervisningen, särskilt i hushållsekonomiska frågor, samt

- utveckla strategier, exempelvis i fråga om distribution och tillgänglighet, som ökar konsumenternas möjligheter att utnyttja utbudet på marknaden.

I programmet konstateras att *hälsa och säkerhet* spelar en viktig roll i Norden liksom i Europa i övrigt.

Ministerrådet kommer bl.a. att

- aktivt arbeta för en ändamålsenlig och effektiv marknadsövervakning och kontroll av produkters säkerhet,
- aktivt arbeta för en ändamålsenlig och effektiv arbetsfördelning mellan provningsorganen i de nordiska länderna,
- aktivt arbeta för ett nordiskt konsumentinflytande i europeiskt och övrigt internationellt standardiseringsarbete,
- vidareutveckla det nordiska deltagandet i internationella system för information om (notifiering av) farliga varor,
- främja samordningen mellan nationella, nordiska och internationella skaderapporteringsystem,
- aktivt arbeta för ett enhetligt europeiskt regelsystem för märkning av varor, samt
- aktivt arbeta för att ny teknologi blir konsumentvänlig och att särskild hänsyn tas till barn, äldre och handikappade.

I programmet konstateras att sambandet mellan *miljö- och konsumentpolitik* har blivit allt starkare.

Ministerrådet kommer bl.a. att

- aktivt arbeta för att konsumentutbildningen och informationen om miljöfrågor stärks och också
- aktivt arbeta för att öka konsumenternas möjlighet till inflytande på miljöpolitiken.

Enligt programmet är behovet av *konsumentforskning* stort och ministerrådet kommer att utarbeta ett nordiskt konsumentpolitiskt forskningsprogram. Man kommer vidare att aktivt arbeta för ökad konsumentforskning på det nordiska och det europeiska planet.

Handlingsprogrammet genomförs i praktiken genom bl.a. projekt för exempelvis samordning av regel- och kontrollsystem, forsknings- och utredningsverksamhet samt informationsutväxling. Som exempel på verksamheter som pågår nu kan nämnas utarbetandet av program för forskning och för finansiella tjänster, liksom projekt om olika EU-regler (oskäligen avtalsvillkor, distansförsäljning m.m.). För närvarande bedrivs ca 40 samnordiska projekt på konsumentområdet.

3.3 EG/EU

Fram till mitten av 1980-talet

I Romfördraget fanns från början inget avsnitt om konsumentskydd. Men det hindrade inte en konsumentpolitik från att ändå långsamt växa fram inom EG.

Inför EG:s utvidgning från sex till nio medlemmar år 1972 förstärktes samarbetet och man bestämde sig för att lägga större vikt vid medborgarnas vardagsproblem. En särskild enhet för miljö- och konsumentskydd inrättades inom kommissionen. En rådgivande konsumentkommitté (Consumers Consultative Council, CCC) bildades också.

EG:s första konsumentpolitiska program antogs år 1975. Det slog fast vissa grundläggande rättigheter för konsumenterna, varav en gällde skyddet för hälsa och säkerhet, en annan skyddet av ekonomiska intressen och en tredje rätten till reklamation och skadestånd. Programmet gav få synliga resultat men utgjorde startskottet för ett omfattande utredningsarbete. Fastsläendet av de angivna rättigheterna fördes vidare i EG:s andra konsumentpolitiska program, som antogs år 1981.

Vitboken, enhetsakten och det första treårsprogrammet

Men aktiviteten på konsumentområdet var fortfarande låg inom Gemenskapen. Konkreta förslag blev inte utarbetade och genomförda i den utsträckning som planerats. Först i mitten av 1980-talet tog utvecklingen av konsumentskyddet fart. Avgörande för detta var vitboken och enhetsakten. År 1985 kom *vitboken* med en lista över de åtgärder som skulle vidtas inför förverkligandet av den s.k. inre marknaden den 1 januari 1993. Av stor vikt för konsumentpolitiken blev den nya harmoniseringsmetoden (New approach). Den innebar en kraftig förenkling av arbetet med produktsäkerhet. Tidigare hade de EG-direktiv som gällde produkters utformning innehållit detaljerade tekniska krav. Nu formulerade EG endast de väsentligaste produktsäkerhetskraven, medan utformningen av detaljregler överlämnades till de europeiska standardiseringsorganen (CEN, CENELEC och ETSI, se närmare avsnitt 6.9).

Genom *enhetsakten* år 1987 beslutades om ett tillägg till Romfördraget som innebar att konsumentskyddet för första gången kom att nämnas där. I en ny artikel 100a slogs uttryckligen fast att kommissionens förslag i fråga om *hälsa, säkerhet, miljö och konsumentskydd* skall utgå från en hög skyddsnivå. Det viktigaste med enhetsakten var annars att kravet på enhällighet för åtskilliga beslut togs bort. I stället skulle kvalificerad majoritet räcka för de flesta beslut som berör den inre marknaden.

År 1990 antogs det första treårsprogrammet för åren 1990–1992. Programmet inleddes med en uppmaning till medlemsländerna att se till att de konsumentpolitiska beslut som EG redan fattat också genomförs. Nationell lagstiftning skulle genomföras så snabbt som möjligt enligt direktiven om vilseledande marknadsföring, produktansvar, konsumentkrediter, hemförsäljning, livsmedelsmärkning och leksakers säkerhet. Här pekades på vikten av att varor och tjänster är säkra och på behovet av ett bättre skydd mot oskäligen avtalsvillkor.

Maastrichtfördraget

Genom Maastrichtfördraget om den Europeiska unionen infördes en

särskild artikel om konsumentskydd i Romfördraget. Enligt artikel 129a skall Gemenskapen således medverka till att konsumentskyddet uppnår en hög nivå. Åtgärder skall vidtas som stöder och kompletterar den politik som medlemsländerna bedriver för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt för att ge konsumenterna fullgod information. Det slås vidare fast att de åtgärder som EU vidtar inte skall hindra något medlemsland att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder, förutsatt att dessa är i överensstämmelse med fördraget och att EG-kommissionen informeras om dem.

Treårsprogrammet för år 1993–1995

I juli 1993 antog kommissionen sitt andra konsumentpolitiska treårsprogram. I programmet framhålls att dess syfte inte är att sammanställa en uttömmande förteckning över nödvändiga, önskvärda eller möjliga åtgärder inom konsumentskyddsområdet. Kommissionen anför i stället att en realistisk hållning kräver att ambitionerna begränsas till ett antal prioriteringar. Handlingsprogrammets prioriteringar omfattar konsumentinformation, förbättrat samråd med EU:s konsumentråd, tillgång till domstolsprövning samt finansiella tjänster. Programmet pekar också på att det finns ett nära samband mellan konsumentpolitik och miljöpolitik.

Kommissionen anser att konsumentinformationen fortfarande är otillräcklig. I den nya treårsplanen fäster man därför stort avseende vid informationsfrågorna. Inom EU har t.ex. ett antal konsumentinformationskontor upprättats i gränsområden med uppgift att tillhandahålla information om erbjudanden, priser, gällande lagstiftning och andra förhållanden i regionen på båda sidor om gränsen. Miljömärkning samt pris- och kvalitetsöversikter nämns som andra viktiga informationskällor. Meningen är också att kommissionen skall ge ut en Europaguide, som skall vara till hjälp för den europeiska konsumenten på den inre marknaden. Det kan vidare nämnas att det inom EU för närvarande bedrivs olika projekt för att belysa behovet av konsumentinformation och metoder att på bästa sätt lämna sådan, bl.a. genom märkning (här pågår ett pilotprojekt som gäller kameror).

Enligt handlingsplanen skall EU:s rådgivande konsumentkommitté, CCC, förnyas och effektiviseras. I programmet framhålls vidare att man skall försöka att säkerställa ett effektivt skydd för konsumenternas rättigheter, som innebär att man skapar förlikningsförfaranden utanför domstolarna och tillgång till domstolsprövning för konsumentorganisationer. För ändamålet har en särskild rapport, s.k. grönbok (Access to Justice), utarbetats.

Kommissionen pekar dessutom på att ett förbättrat konsumentskydd vad gäller finansiella tjänster bör prioriteras. Effektiva gränsöverskridande betalningar är en förutsättning för konsumenternas förtroende för den inre marknaden. Också frågan om ansvar i samband med användningen av bankkort är viktig.

Överensstämmelser och skillnader mellan EG/EU och Sverige

De närmaste motsvarigheterna i Sverige till handlingsprogrammen och deklARATIONERNA inom EU utgörs av 1972 och 1986 års riksdagsbeslut om konsumentpolitiken.

Allmänt kan sägas att konsumentpolitiken i Sverige har en längre tradition än den i EG/EU och att den är mera välutvecklad här. Men takten i utvecklingen mot ett mera kvalificerat konsumentskydd inom EG/EU har som framgått ökat under de senaste åren. På många områden har konsumentskyddet inom EU närmat sig det i Sverige och övriga Norden. Den omständigheten att åtskilliga lagar på konsumentskyddets område har fått ändras med anledning av EES-avtalet och att vissa nya har behövt införas illustrerar att konsumentskyddet inom EU i vissa avseenden också har kommit längre än i Sverige. Som ett exempel kan nämnas den nya lagen om paketresor, som inte tidigare har haft någon lagstiftningsmässig motsvarighet här. Ett annat exempel är lagen om personlig skyddsutrustning för privat bruk.

När det gäller lagstiftning på konsumentområdet finns en grundläggande skillnad mellan regler som gäller produktsäkerhet och annan produktutformning, å ena sidan, och sådana som gäller konsumenternas ekonomiska och rättsliga intressen å den andra. Regler om produktsäkerhet har i allmänhet inte bara ett konsumentskyddssyfte. De avser också att, genom att uppställa standardiserade produktnormer m.m., främja den fria rörligheten av varor. Det innebär att normerna skall tillämpas inom hela gemenskapen och att nationella avvikelser i princip inte tillåts. Det är annorlunda med de regler som handlar om konsumenternas ekonomiska och rättsliga skydd, exempelvis om marknadsföring, hemförsäljning och konsumentkrediter. De har i allmänhet s.k. minimikaraktär. Det innebär att varje medlemsstat måste säkerställa att konsumenterna får åtnjuta minst det skydd som anges i reglerna. Men det är inget som hindrar att en stat utsträcker konsumentskyddet ännu längre.

Det här betyder att konsumentskyddet på produktsäkerhetsområdet i princip blir likadant inom hela EES, förutsatt att EG-reglerna förs över till nationell rätt på likartat sätt i alla länder. När det däremot gäller det ekonomiska och rättsliga skyddet kan det finnas skillnader mellan normerna på gemenskapsnivå och de nationella regelsystemen. En jämförelse av reglerna på gemenskapsnivå och motsvarande svenska författningar skulle visa att de svenska bestämmelserna ofta ger konsumenterna ett bättre skydd än EG-reglerna. – I *bilaga 6* upptas EG-direktiv och andra s.k. rättsakter på konsumentområdet samt motsvarande svenska författningar.

Sverige – och övriga Norden – har mot bakgrund av det som har anförts goda möjligheter att vara inspirerande och pådrivande på konsu-

4 Utgångspunkter för den framtida konsumentpolitiken

Sammanfattning: Den framtida konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till bl.a.

- den ekonomiska utvecklingen,
- handelns och samfärdselns internationalisering,
- sambandet mellan konsumentförhållanden och konkurrensförhållanden,
- de effekter från konsumentsynpunkt som avregleringen ger upphov till,
- utvecklingen inom bl.a. marknadsföring, teknikstyrd service och varuförsörjning samt
- sambandet mellan konsumtion och en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

4.1 Den ekonomiska utvecklingen

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn tagen till den ekonomiska utvecklingen i samhället i stort, liksom till den ekonomiska utvecklingen för det enskilda hushållet.

Skälen för regeringens bedömning: Den privata konsumtionen har gått ned under de senaste åren. Detta kan förklaras av de förändringar som har skett i fråga om hushållens ekonomiska förutsättningar.

En faktor är här att sparkvoten – dvs. nettosparandet i förhållande till den disponibla inkomsten – mellan år 1989 och 1993 höjdes från 4,9% till 7,8%. Sparkvoten – inbegripet amorteringar på lån – förväntas enligt regeringens prognoser även vid mitten av 1990-talet ligga kring 7%. En orsak till detta torde vara att hushållen i sitt handlande måste väga in risken för att den disponibla inkomsten skall reduceras genom arbetslöshet, skatthöjningar eller minskade transfereringar.

En annan betydelsefull utvecklingstendens har varit att det under 1970-talet och långt in på 1980-talet var förhållandevis billigt att låna pengar till konsumtion och investeringar. Inflationen var hög och kombinationen av höga marginalskatter och möjligheter till ränteaavdrag stimulerade skuldsättningen. Skuldsättning under 1980-talets senare hälft underlättades också påtagligt av den avreglering av kreditmarknaderna som inleddes år 1985. Hushållen blev en allt viktigare kundgrupp för

kreditinstitut. Marknadsföringen av krediter inriktad på privatpersoner blev allt intensivare. Men under senare år har en åtstramning skett på kreditmarknaden. Trots att nyupplåningen under senare tid har gått ned kraftigt har många hushåll i dag stora skulder. Detta är ett problem som konsumentpolitiken måste uppmärksamma. Detta har också skett, vilket belyses av att riksdagen har beslutat om en särskild skuldsaneringslag (prop. 1993/94:123, bet. 1993/94:LU:26, rskr. 1993/94:303). En annan orsak till den minskade konsumtionen står att finna i sänkningen av skattelättnaden för utgiftsräntor i samband med skattereformen. Denna innebär att hushållens ränteutgifter efter skatt gick upp. Till den ökade räntekostnaden bidrog också att marginalerna mellan inlåningsräntor och utlåningsräntor vidgades. Samtidigt sjönk inflationstakten snabbt, med resultat att realräntorna efter skatt steg mycket kraftigt.

På senare tid har skillnaden mellan olika generationers levnadsvillkor alltmer kommit att uppmärksammas. Generationsutredningen (SOU 1994:77) menar att skillnaderna mellan generationerna i fråga om levnadsstandard ökat under senare år. Ungdomarnas materiella standard släpar alltmer efter föräldra- och pensionärgenerationens. Utredningen föreslår bl.a. att generationsräkenskaper införs och att regeringen vid utarbetandet av förslag rörande skatter och transfereringar redovisar effekten i fördelning mellan olika generationer. Utredningen förordar också att ett obligatoriskt livssparande införs.

Sett över en persons livscykel pekar utvecklingen på att hushållen, som nyss berörts, framöver kommer att få ta ett större eget ansvar än tidigare för sin långsiktiga ekonomi, bl.a. som en följd av förändringar i transfereringssystemen. Detta innebär att det privata sparandet i framtiden måste svara för en större del av det totala sparandet.

Hushållens ekonomiska situation är ytterst beroende av en positiv utveckling av samhällsekonomin, med ökad ekonomisk tillväxt och minskat budgetunderskott samt minskad statsskuld som avgörande inslag. Hur hushållens reala disponibla inkomster utvecklas bestämmer utrymmet för den privata konsumtionen. Men hur stort detta utrymme blir är också beroende av behovet av ett ökat sparande. Den svenska ekonomin beräknas, i enlighet med de prognoser som regeringen gör i kompletteringspropositionen (prop. 1993/94:150), att stabiliseras mot mitten av 1990-talet.

Inriktningen för den ekonomiska politiken är att åstadkomma ökad sysselsättning med riktiga arbeten och stabila trygghetssystem. Den privata konsumtionen beräknas öka något under år 1994-95.

Vi har konstaterat att många hushåll står inför samma slags ekonomiska bekymmer som för tio år sedan. Regeringen räknar med att den kursändring som sedan dess har gjorts av den ekonomiska politiken på sikt skall leda till ökad ekonomisk tillväxt, minskad arbetslöshet och ökat välbefinnande för hushållen. Detta kommer att ta ytterligare någon tid.

Läget i dag och den situation som kan överblickas pekar på att det också i framtiden bör vara en viktig uppgift för konsumentpolitiken att uppmärksamma problem som har samband med hushållens ekonomi. Regeringen får anledning att återkomma till detta när målen för den framtida konsumentpolitiken skall slås fast.

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till handelns och samfärdselns internationalisering, såväl inom Europa som i ett vidare globalt perspektiv.

Skälen för regeringens bedömning: När EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 etablerades ett vidsträckt samarbetsområde inom Västeuropa. Genom avtalet skapades fri rörlighet för personer, varor och tjänster samt kapital, liksom en enhetlig konkurrenspolitik. Sedan juni 1994 deltar Sverige och de tre övriga länder som har ansökt om medlemskap i EU som aktiva observatörer i EU:s ministerråd, kommittéer, arbetsgrupper och andra organ. Det gäller också på konsumentområdet.

Som en följd av avtalet kommer den gränsöverskridande handeln och konkurrensen att öka inom EES. Priserna kan då pressas och konsumenterna få ökad valfrihet genom ett större utbud av varor och tjänster.

Men den gränsöverskridande handeln kan också ge upphov till frågor som måste lösas. Man kan förutse att antalet tvister mellan en näringsidkare i ett land och en konsument från ett annat kommer att öka. Det reser krav på möjligheten att lösa tvister av sådana slag på ett billigt och enkelt sätt. En annan fråga som måste uppmärksammas är förutsättningarna för gränsöverskridande betalningar. En ytterligare fråga rör information till konsumenterna om förhållanden som har betydelse vid gränsöverskridande handel, alltifrån sådant som gäller utbud och prisförhållanden till frågor om vilket lands lag som är tillämplig om det uppstår tvister, liksom var tvister kan lösas.

De frågor som vi har berört nu uppmärksammas inom EU bl.a. i det andra treårsprogrammet för konsumentpolitiken. EU:s engagemang på konsumentområdet omfattar också åtskilligt annat (se avsnitt 3.3). Man skulle kunna fråga sig om utvecklingen av konsumentskyddet på gemenskapsnivå inom EU innebär att det inte längre behövs någon nationell konsumentpolitik.

Den frågan måste besvaras nekande. Grundläggande är att konsumentpolitiken på gemenskapsnivå förutsätter att det bedrivs en nationell konsumentpolitik. Meningen är ju att EG-reglerna skall föras över till nationella regler och hanteras av nationella organ. De förutsätter således att det finns myndigheter m.fl. som kan ingripa mot exempelvis farliga produkter och vilseledande marknadsföring. På andra områden än i fråga om produktsäkerhet har rättsakterna inom EU dessutom minimikaraktär för att möjliggöra nationella anpassningar. Konsumentpolitiken inom EU har inte heller samma breda karaktär som den i vårt land. Så exempelvis saknas på gemenskapsnivå motsvarigheter till den svenska konsumentskyddslagstiftningen på viktiga områden (bl.a. konsumentköp, konsumenttjänster och konsumentförsäkring). Detsamma gäller bl.a. möjligheterna till tvistlösning inom och utom domstol.

En svensk konsumentpolitik behövs således också i framtiden. Men givetvis kommer den att präglas av ett ömsesidigt flöde av idéer mellan Sverige och omvärlden. Det nordiska samarbetet är här en viktig faktor. Sverige har vidare ett fortlöpande erfarenhetsutbyte på konsumentområdet med EU.

Internationaliseringen är emellertid inte begränsad till EES-området. Inom ramen för så väl OECD som WTO (tidigare GATT) strävar man mot en ökad liberalisering av handeln till fromma för konsumenterna i alla världsdelar. Detta ger på sikt samma effekter som liberaliseringen inom Europa, nämligen ökad konkurrens, lägre priser och ett större utbud av varor och tjänster och därmed ökad valfrihet för konsumenterna. Samtidigt kan då också frågor av det slag som vi nyss har berört uppkomma, dvs. om tvistlösning, information osv. Detta är också något som måste uppmärksammas i den framtida konsumentpolitiken.

4.3 Konkurrensen

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till det nära sambandet mellan konsumentförhållanden och konkurrensförhållanden, liksom till vikten av att företagen uppträder med insikt om och vilja att efterleva kraven på effektiv konkurrens och marknadens spelregler i övrigt.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett nära samband mellan konsumentpolitiken och konkurrenspolitiken. Syftet med konkurrenspolitiken är ytterst att ta till vara konsumenternas intressen. Omvänt kan konsumentpolitiskt betingade regler för företagens handlande på marknaden bidra till en effektiv konkurrens på etiskt sunda villkor. För att konsumenterna skall kunna tillgodogöra sig fördelarna av den fria konkurrensen och den ökade avregleringen krävs i sin tur att de själva är både aktiva och välinformerade.

Fortsatta och intensifierade insatser för att befrämja konkurrensen är alltså av central betydelse för konsumenterna. Det pågår ett omfattande sådant arbete som berör i stort sett alla sektorer i samhället. Ett antal generella åtgärder har genomförts i syfte att öka konkurrensen på olika marknader. En ny konkurrenslag (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993. Därutöver har regeringen föreslagit ett förstärkt grundlagsskydd för näringsfriheten. Dessa åtgärder medför ett skärpt konkurrenstryck och ökad utvecklingskraft i den privata sektorn.

EES-avtalet innebär stora fördelar från konkurrenssynpunkt. En fri utrikeshandel är det effektivaste sättet att öka konkurrensen även på den svenska marknaden och därmed förhindra att företag får en dominerande ställning och att monopol bildas. Genom EES-avtalet gäller bestämmelser motsvarande EG:s på konkurrensområdet.

För att systemet med vidsträckt näringsfrihet, konkurrensfrihet och avtalsfrihet skall fungera tillfredsställande krävs bl.a. att företagen inte

utnyttjar sin handlingsfrihet på ett sätt som är till skada för konsumenterna. Konkurrenspolitiken ger spelregler för företagen så att resurserna används på bästa sätt.

Konsumentpolitiska åtgärder leder ofta till förbättrad pris- och prestationskonkurrens. Samtidigt kan enskilda åtgärder inom konsumentpolitiken tänkas begränsa konkurrensen på ett sätt som också är negativt för konsumenterna. Konsumentpolitiska kommittén hade i uppgift att uppmärksamma om det fanns regler på det rättsliga konsumentskyddsområdet som lägger omotiverade hinder i vägen för en fri marknad och konkurrens. Kommittén kom fram till att problemen från konkurrenssynpunkt framstod som begränsade.

Avancerade ekonomier som skapar rika länder baseras på specialisering, arbetsfördelning och därmed en omfattande handel och utbyte av varor och tjänster. Samtidigt som utvecklingen gör produktionsförmågan allt mer likartad och mindre begränsande blir transaktionskostnaderna allt viktigare. Med transaktionskostnader avses sök- och informationskostnader, förhandlings- och beslutskostnader samt kontroll- och genomförandekostnader och andra kostnader vid sidan om de direkta produktionskostnaderna. Transaktionskostnaderna utgör ofta en stor del av ekonomin. Alltför höga transaktionskostnader förhindrar samtidigt ett välståndsskapande utbyte av varor och tjänster.

Transaktionskostnadernas storlek bestäms av ekonomins spelregler. Det är dessa formella och informella regler som möjliggör ett utbyte av varor och tjänster mellan människor. Effektiva spelregler skapar säkerhet i utbytet och sänker kostnaderna för de ekonomiska transaktionerna. Ineffektiva spelregler höjer transaktionskostnaderna och försvårar det ekonomiska utbytet mellan människor. I grunden skapas alltså inte ekonomisk tillväxt av investeringar i realkapital (maskiner och byggnader), humankapital (utbildning) eller teknisk utveckling. Allt detta är i själva verket tillväxtens förlopp. Tillväxtens motor är hur samspelet i samhället fungerar människor emellan.

På konsumentområdet kommer detta synsätt till uttryck i att spelreglerna på marknaden, exempelvis marknadsföringslagen, i stor utsträckning just fastslår krav på hederlighet, ansvar och rättsmedvetande. Detsamma gäller den vikt som regeringen vill fästa vid att näringslivet och företagen själva i första hand tar ansvar för att störningar undviks på marknaden.

4.4 Avregleringen

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till de effekter från konsumentensynpunkt som avregleringen får.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig åtgärd för att stärka marknadsekonomin har under de senaste åren varit avregleringen. Syftet

är att öka den konkurrensutsatta sektorn genom att ta bort etableringshindrande regler och att på andra sätt underlätta företagens marknadstillträde och öka konsumenternas valfrihet och inflytande på marknaden.

Omrövningen och förnyelsen av den offentliga sektorns olika system och institutioner är ett annat viktigt led i regeringens politik. Offentliga system och strukturer sätts i fråga för att åstadkomma valfrihet i välfärdspolitiken.

Avregleringsarbetet bedrivs inom olika samhällssektorer och omfattar betydande förändringar för att effektivisera marknader, genomföra privatiseringar och minimera kostnader. Genom den nya konkurrenslagen (1993:20), lagen (1992:1317) om offentlig upphandling och de ändringar riksdagen beslutat om i viss speciallagstiftning med anledning av regeringens proposition om ökad konkurrens i kommunal verksamhet (prop. 1992/93:43) skapas förutsättningar för en ökad konkurrens inom vida delar av ekonomin. Hinder för privata alternativ i vård och omsorg har undanröjts. Inom kommunikationsområdet har ny lagstiftning på tele- och radioområdet trätt i kraft. Riksdagen antog i december 1993 regeringens förslag till postlag. Steg i riktning mot ökad konkurrens har också tagits på luftfartsområdet och för järnvägstrafiken. Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen redovisat de avregleringar som genomförts eller beslutats under mandatperioden (Skr. 1994/95:22).

Konsekvenserna för konsumenterna av avregleringarna varierar. Så kommer exempelvis avregleringen på elområdet till en början sannolikt att betyda mest för stora köpare, såsom företag. Andra avregleringar kan främja effektiviteten i samhällsekonomin totalt men leda till höjda priser och avgifter för de privata konsumenterna, i varje fall på kortare sikt. Exempel på detta är teletaxan och portot. Men på längre sikt bör kostnadsänknningar för företagen komma också konsumenterna till godo.

Åter andra avregleringar kan leda till strukturförändringar i distributionssystemen. När utbudet styrs på marknads villkor kan vid en viss tidpunkt tillgången på service minska och priserna öka, framförallt i glesbygd. Likaså kan, om direkt konkurrens saknas, offentliga monopol komma att ersättas av privata med sämre utbud och högre priser som följd. Avreglering av de tekniska försörjningssystemen (el, vatten och avlopp) medför särskilda problem, eftersom konsumenternas ställning på dessa marknader är svag.

Privata alternativ växer fram bl.a. inom vård, omsorg och skola. Under senare år har en rad nya produktionsformer vuxit fram, dels i kommunernas egen regi i form av entreprenader och resultatenheter, dels i extern drift. Till den senare kategorin kan bl.a. privata företag hänföras, liksom kooperativ och ideell verksamhet. Gemensamt för de flesta av de nya produktionsformerna är ökad affärsmässighet och olika inslag av konkurrens. Avregleringarna leder i vissa fall till omreglerade marknader som styrs av nya normer och med nya myndigheter som utövar tillsyn.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den konkurrens som avregleringen ger utrymme för kan medföra höjd effektivitet bl.a. i den offentliga sektorn, vilket kan öka möjligheterna till en hög servicenivå. Positi-

va effekter är också ökad valfrihet och ökade möjligheter för konsumenterna att påverka utbudet. Samtidigt kan förändringarna i den offentliga sektorn ge upphov till samma slags konsumentproblem som uppkommer på andra områden. Från konsumentsynpunkt är det viktigt att konsumentintresset beaktas när systemen byggs upp och när de tillämpas. Vidare måste det finnas kanaler för konsumenternas klagomål. För att konsumenterna skall kunna dra fördelar av valfriheten krävs här som annars vidare bl.a. att de kan bilda sig en uppfattning om priset och kvaliteten på de tjänster som utbjuds. Det kan samtidigt konstateras att en följd av avregleringen är att den marknadsrättsliga lagstiftningen automatiskt till viss del blir tillämplig på nya områden såsom barnomsorg, utbildning i den obligatoriska skolan och sjukvård när verksamheten där bedrivs av näringsidkare.

Det är en angelägen uppgift för den framtida konsumentpolitiken att uppmärksamma problem av det slag som har berörts och vidta åtgärder så att de avreglerade marknaderna fungerar konsumentpolitiskt rationellt.

Vi vill också erinra om att avregleringsfrågorna i regeringens proposition Bygder och regioner i utveckling (prop. 1993/94:140) behandlades ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Där sades bl.a. att regeringen avser att ge samtliga myndigheter som har tillsynsansvar eller motsvarande funktion inom avreglerade områden i uppdrag att årligen redovisa utvecklingen av bl.a. servicenivån och priserna i de regionalpolitiskt prioriterade regionerna. Berörda myndigheter bör i anslutning till sin uppföljningsverksamhet också lämna förslag till åtgärder med anledning av eventuella problem.

4.5 Nya marknadsföringsmetoder, teknikstyrd service och nya varuförsörjningsformer

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till den utveckling i tekniskt och annat hänseende som sker i fråga om bl.a. marknadsföring, teknikstyrd service och varuförsörjning.

Skälen för regeringens bedömning: Under de senaste åren har nya kanaler skapats som ger näringsidkarna ökade möjligheter att komma i kontakt med konsumenterna. Numera förekommer t.ex. reklam både i TV och radio, liksom nya distributionsformer som exempelvis s.k. TV-shopping. Att via postorder köpa varor och tjänster från utlandet har länge varit möjligt, men i takt med internationaliseringen har företeelsen blivit vanligare.

Inom både varu- och tjänstesektorn pågår en snabb utbyggnad av metoderna för data- och telekommunikation. Nya service- och informationssystem tas i bruk, såsom automater för sedeluttag och olika biljettautomater. Tågbiljetter kan exempelvis i dag på många håll köpas i

automat. Även upplysning om tågavgångar från den ort där man befinner sig kan fås genom att man knappar in vissa data på en terminal. Ett annat exempel är de datoriserade system som har vuxit fram för prismärkning och elektronisk överföring av information från kassaterminaler till bl.a. lager med uppgifter om när en lagerpåfyllnad måste ske.

Utvecklingen inom informationsteknologiområdet underlättar tillvaron för många människor, bl.a. äldre och handikappade. Det sker exempelvis genom att vissa tjänster kan ombesörjas från hemmet, såsom banktjänster av olika slag.

Samtidigt kan den nya tekniken också medföra allehanda svårigheter. Det kan således vara problematiskt för äldre och handikappade att utnyttja teknikstyrda serviceanläggningar. Likaså reser de nya marknadsföringsmetoderna frågor av praktisk och rättslig natur, exempelvis om vart konsumenten kan vända sig om han vill klaga på en vara.

Frågor om tillgänglighet till varor och tjänster har avgörande betydelse för konsumenternas välfärd. Problem på detta område kan uppstå särskilt i glesbygd. Vi återkommer till denna fråga (avsnitt 6.4).

4.6 Miljön

Regeringens bedömning: Konsumentpolitiken bör utformas med hänsyn till sambandet mellan konsumtion och miljö, inbegripet konsumtionens betydelse för en varaktigt hållbar utveckling i fråga om miljö och naturresurser.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Det traditionella svenska miljöskyddsarbetet har till stora delar varit framgångsrikt. Utsläppen från processindustrin och energisystemets skorstenar och avlopp är, trots mångdubblad varuproduktion, nere på 1940- och 1950-talens nivåer.

Sveriges och den övriga västvärldens miljöproblem beror i allt större utsträckning på föroreningar från små eller diffusa källor med sammanlagt stor volym. I takt med att processutsläppen från industrin minskar, ökar betydelsen av den miljöpåverkan som sker från bilkörning och användningen av hushållskemikalier, liksom den som uppstår på grund av allt det avfall som konsumtionen ger upphov till. Långt större volymer av miljöfarliga ämnen är numera i omlopp i våra konsumtionsvaror än vad som släpps ut vid själva tillverkningen av dem. Och förr eller senare sprids de ut i miljön.

Miljöproblemen har blivit globala och vittomfattande men orsakerna står oftast att finna i de enskilda människornas dagliga livsföring. Konsumenterna kan genom att bete sig miljömedvetet i vardagssituationer skapa en konsumentopinion och ett marknadstryck som ger resultat i form av minskad miljöstörning. Hänsynstagandet till miljön bör vara en

självklarhet i marknadsekonomin, men det kommer inte av sig självt. Därtill krävs att konsumenterna är kunniga och medvetna. Det bör också betonas att miljöeffekterna av en vara inte återspeglas i priset på den, eftersom det inte finns någon allmänt godtagen metod att prismärka miljöpåverkan.

Miljöproblemen och konsumenten

Allt som konstrueras, byggs och produceras blir på kortare eller längre sikt avfall. Alla material bryts ned, men i olika takt och med varierande effekt på miljön. Varor som används i vardagslivet sprids med tiden och mycket hamnar som avfall på soptippar, i förbränningsugnar eller i avlopp. Många varor förbrukar dessutom energi under sin användningsfas. Miljöskador från själva konsumtionen av varorna kommer därför, relativt sett, att få allt större betydelse.

I Sverige uppkommer totalt ca 55 miljoner ton restprodukter och avfall årligen. För att uppskatta mängderna avfall och problemen med varor i avfallsledet kan försäljnings- och konsumtionsstatistik användas. Att det inte finns någon balans mellan tillflöde i form av råvaror och utflöde i form av avfall innebär att avfallsproblemet, liksom kostnaderna för att komma till rätta med det, skjuts på framtiden. Kostnaderna beror inte bara på framtida skador utan ligger också i omkostnaderna för hantering, markanvändning, sanering, förbränningsanläggningar och rökgasrening.

I regeringens proposition 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (kretsloppspropositionen) föreslogs bl.a. ändringar i renhållningslagen (1979:596), vilka riksdagen antagit (bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344). Det innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om införandet av producentansvar, dvs. företagens ansvar för att ta hand om bl.a. en uttjänt vara eller förpackning. Regeringen har hittills meddelat sådana föreskrifter för returpapper, förpackningar och bildäck. I kretsloppspropositionen har regeringen angivit ytterligare varugrupper för vilka producentansvar snarast bör införas. Dessa är plaster, byggnadsmaterial samt elektroniska och elektriska produkter.

En särskild kretsloppsdelegation knuten till regeringen har inrättats med uppdrag att bl.a. utarbeta förslag till en strategi för hur arbetet med en kretsloppsanpassning av varusektorn skall bedrivas. En delrapport beträffande strategiarbetet har lagts fram. Delegationen har också i en rapport (SOU 1994:104) redovisat en plan för att undvika miljöpåverkan av PVC-plast. Dessa rapporter bereds för närvarande i regeringsskansliet.

Detta innebär en helt ny inriktning för varuproduktionen. Producenten måste nu ha avfallsperspektivet med redan vid produktutvecklingen. Konsumenterna kommer därmed i framtiden att möta produkter med ny, miljöanpassad utformning.

I samhället används mängder av ämnen och produkter vilkas effekter i storskalig spridning inte är tillräckligt kända. Ofta finns inte heller

kunskaper om hur mycket av olika ämnen som sprids i miljön. Kemikalieinspektionen bedriver ett omfattande arbete, både nationellt och internationellt, för att öka kunskapen om olika kemikaliers egenskaper från miljö- och hälsosynpunkt. I internationell samverkan upprättas register över de vanligast förekommande kemikalierna, deras egenskaper och de risker de medför. Program finns för avveckling av de mest problematiska substanserna.

Riksdagen har med anledning av regeringens proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m. (prop. 1992/93:179) beslutat att en nationell strategi skall läggas fast med målet att koldioxidutsläppen i ett första steg år 2000 skall vara stabiliserade på 1990 års nivå.

Vissa tecken tyder på att energikostnaderna måste öka om vi skall nå de internationella miljömålen och åtagandena. Högre energipriser kommer med all sannolikhet att påverka konsumentbeteendet. Men redan innan priserna på och förbrukningen av energi regleras, kan medvetna konsumenter aktivt påverka energiförbrukningen, marknaden och produktutvecklingen genom förändringar i sin livsstil och sina produktval. Satsningar på energisnåla produkter kommer att bli nödvändiga om en från miljösynpunkt varaktig hållbar utveckling skall vara en realitet.

Konsumenten och miljöinformationen

Väl underbyggd och seriös information om varors miljöpåverkan är avgörande för att konsumenterna skall känna sig trygga i sina varuval och kunna åstadkomma en reell anpassning av sina beteenden till miljön. Ett problem är att det kan vara svårt att få djupgående kunskaper om varors miljöpåverkan. Det behövs större kunskap om såväl kortsiktiga som långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, nedbrytbarhet etc.

Den viktigaste miljöinformationen till konsumenterna gäller energiåtgång, kemikalieanvändning, livsstilsfrågor och risker med avfall. Många intressenter har tagit upp frågan om vad enskilda människor kan göra för att förändra utvecklingen till det bättre. Flera kommuner uppmanar i kampanjer invånarna att leva mera miljöanpassat. I många kommuner pågår ett intensivt arbete med konsumentrådgivning på miljöområdet. Fackföreningar och olika personalgrupper engagerar sig i upphandling av varor och transportfrågor. Bland företagen märks också en attitydförändring, som bl.a. yttrar sig i initiativ till miljöprogram med satsningar på nya miljöskonande processer, nya materialval och utbildning av personalen i miljökunskap. Inom skolan introduceras miljöfrågorna i allt fler ämnen. Allt detta påverkar marknaden, utbudet och varornas utformning i mera miljöanpassad riktning.

Miljömärkning

Konsumenterna har en viktig roll när det gäller att främja miljöanpassade alternativ. Exempel på fall där konsumenttrycket blivit så starkt att det givit direkt utslag på produkters utformning är de klorfria alternativen i fråga om produkter som papper och blöjor.

Om konsumenterna får information om konsekvenserna av ett visst produktval eller om miljökonsekvenserna avspeglas i priset, kan de som har tillgång till alternativa val utgöra en betydande maktfaktor. Miljömärkning kan fungera som ett viktigt styrmedel under förutsättning att konsumenter efterfrågar miljö kvalitet, att denna efterfrågan leder till en snabb produktutveckling och att miljömärkningssystemet strävar efter att upprätthålla takten i denna utvecklingsprocess. Ett ökat miljömedvetande hos konsumenterna ökar vidare behovet av saklig information. Miljöargument används numera allt oftare i marknadsföringen. Det kan noteras att de nordiska konsumentombudsmännen har utarbetat en vägledning för miljöargument i marknadsföringen.

Idén bakom positiv miljömärkning är att peka ut produkter som är mindre miljöbelastande än andra i övrigt likvärdiga produkter. På så sätt kan konsumenternas val styra utvecklingen och företagen miljöanpassa sina produkter för att inte tappa andelar på marknaden. År 1989 beslutade konsumentministrarna i Nordiska ministerrådet om en gemensam nordisk positiv miljömärkning. Till miljömärkessymbol valdes en stiliserad svan. År 1989 inrättades den svenska miljömärkningsstyrelsen, som är knuten till Standardiseringen i Sverige (SIS).

Märkningen är frivillig och bygger på att producenter och importörer ansöker om att få använda svanmärket på sina produkter. Innan en licens beviljas måste produkten genomgå oberoende testning och certifiering. Företag som ansöker om licens får betala en ansökningsavgift. Kriterier har hittills fastställts för 25 produktgrupper, bl.a. diskmaskiner, kuvert, blöjor och tvättmedel. Omkring 650 varumärkta produkter finns i dag på den nordiska marknaden.

Märkningen "Bra miljöval" drivs i samarbete mellan Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) samt ICA, KF och Dagab. Samarbetet omfattar kriterieframtagning, marknadsöversikter och märkning. Projektet inleddes år 1989, samtidigt som svanmärkningen. År 1992 introducerade SNF en egen symbol, en falk.

Utöver den samnordiska svanmärkningen och "Bra miljöval" finns olika företags- och organisationsmärken på marknaden.

EG antog våren 1992 en förordning om miljömärkning med en symbol i form av en stiliserad blomma. Kommissionen fattar beslut om fastställande av kriterier. Berörda parter konsulteras innan kriterier fastställs.

Varje medlemsland skall utse ett eller flera s.k. behöriga organ. Dessa skall behandla ansökningarna och granska om produkten i fråga uppfyller fastställda kriterier. En godkänd ansökan remitteras sedan till de andra ländernas behöriga organ, som har ett antal veckor på sig att invända om de anser att bedömningen varit felaktig. EU:s system är avgiftsbelagt med en ansökningsavgift och en årsavgift.

Genom tilläggsavtalet till EES-avtalet har EU:s miljömärknings-system fr.o.m. den 1 juli 1994 införlivats i svensk rätt, vid sidan av det nordiska systemet. Tills vidare skall SIS även administrera EG-systemet.

5.1 Inledning

Sammanfattning: Konsumentpolitikens mål skall vara att främja konsumenternas intressen som aktörer på marknaden och som brukare av varor, tjänster och andra nyttigheter vad gäller

- hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser,
- konsumenternas rättsliga ställning och
- konsumenternas hälsa och säkerhet.

All verksamhet inom den statliga konsumentpolitiken skall ta sikte på ett eller flera av dessa tre mål. Den skall dessutom vara förenlig med en eller flera av följande prioriteringsgrunder. Den skall

- stödja människor som på grund av sina individuella förhållanden är förhindrade att fungera som brukare eller konsumenter på bästa sätt,
- avse hushållens baskonsumtion eller
- undanröja brister i marknadens funktionssätt.

Konsumentpolitiken skall därutöver som ett fjärde mål ha att främja konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling samt att därvid verka för att konsumenternas önskemål om en god miljö får genomslag på marknaden.

Konsumentpolitiska åtgärder skall vidtas i statlig regi bara när det är väsentligt och de inte kan utföras bättre av andra aktörer.

Bakgrund

De svårigheter som en konsument kan ha i denna sin egenskap kan vara av de mest skiftande slag. De kan gälla frågor av avgörande betydelse för ett hushålls förmåga till ekonomisk överlevnad, som exempelvis förvärv av en bostad. Frågorna kan gälla ekonomiska åtaganden av mindre dramatisk men ändå påtaglig art. De kan också gälla förhållanden som har begränsad praktisk betydelse. Många konsumentfrågor är inte i första hand, eller över huvud taget, av ekonomisk karaktär. Ett allvarligt problem kan ligga i förekomsten av farliga varor ute på marknaden eller i hemmen. Ett annat kan ha att göra med svårigheterna för en brukare att veta hur en inköpt vara skall användas på rätt sätt, eller att, även med sådan kunskap, exempelvis på grund av rörelsesvårigheter kunna utnyttja den. Men konsumentens svårigheter kan också gälla annat, exempelvis hans rättigheter, liksom hans möjligheter att ta tillvara sin rätt.

Konsumentproblemen kan också ha orsaker av mycket skilda slag. Skälen kan ha att göra med hur marknaden fungerar. Problemet ligger exempelvis i att en individ inte kan få tag i den vara han önskar. Orsa-

ken kan tänkas vara att han bor i en trakt med begränsat utbud. Men den skulle också kunna bestå i att han inte vet hur han skall informera sig om var produkten står att finna. Ett annat problem kan ligga i att varan nog finns att tillgå, men bara till ett mycket högt pris. Orsaken kan vara bristen på konkurrens. Ytterligare en annan situation är att en köpare luras att förvärva en dålig vara i tron att den är bra, och förvägras rätt att byta. Här kan orsakerna vara otillbörlig marknadsföring, oskäligen avtalsvillkor och dålig eller obefintlig reklamationshantering. De kan också ligga i att konsumenten är illa informerad eller på annat sätt illa rustad att hantera en sådan situation som han har råkat in i.

Konsumentproblem av dessa och andra slag kan lösas på en mängd olika sätt. Vilka medel som bäst kan användas beror på problemens art och orsaker. Vissa svårigheter kan en konsument undvika genom egna åtgärder. Andra kan undvikas genom att företag blir utsatta för konkurrens. Åter andra kan undvikas genom lagstiftning om konsumentköp m.m. och principer och organ för reklamationshantering och andra åter igen genom en marknadsanering genom marknadsbevakning. Konsumenterna kan lättare klara sig som brukare i hemmen och som aktörer på marknaden genom att få utbildning och information.

De flesta frågor som uppkommer i hemmen och på marknaden löses av dem de gäller, dvs. av brukarna eller hushållen själva, i förekommande fall i samråd med berörda näringsidkare och andra aktörer. Staten har sedan många år varit en av dessa.

Det statliga engagemanget på konsumentområdet är omfattande. Med stöd av lagstiftning av olika slag verkar ett stort antal myndigheter för att i skilda avseenden – bl.a. genom övervakning, tillsyn och kontroll – se till att konsumenternas intressen värnas. Som exempel kan nämnas sektorsmyndigheter som Livsmedelsverket, Vägverket, Boverket, Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen. Till detta kommer Konsumentverket som den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor, med ett brett mandat att bevaka konsumenternas intressen på i första hand sådana områden som inte är specialreglerade. I viss utsträckning sträcker sig dock Konsumentverkets ansvar även in på dessa områden, exempelvis när det gäller tillsynen över marknadsföringen där.

Regeringen går i detta sammanhang inte in på sådana konsumentfrågor som omfattas av specialreglering. Vad som här behandlas är principerna för samhällets generella konsumentpolitik, vilken i dag i första hand administreras av Konsumentverket men inom vars ramar också bl.a. Allmänna reklamationsnämnden verkar.

Målen för konsumentpolitiken

Det kan inte komma i fråga att staten skulle engagera sig i alla slags konsumentproblem. Mot det talar redan resursskäl. De satsningar som staten skall svara för måste därför avgränsas till att gälla vissa närmare angivna mål. Inom ramen för dessa mål måste satsningarna avse frågor som i en allmän mening får anses vara särskilt angelägna. Innan en

verksamhet påbörjas måste det noga prövas vilket mål som verksamheten skall leda mot och om den är angelägen.

De mål som i dag gäller för den statliga konsumentpolitiken är mycket allmänt utformade och kan i princip omfatta varje slags åtgärd som syftar till att stödja hushållen och konsumenterna. Regeringens inställning är att nya mål bör ställas upp, som liksom de nuvarande är flexibla, men som samtidigt på ett tydligare sätt anger konsumentpolitikens inriktning. Vi vill också att konsumentverksamheten inriktas på sådana områden eller frågor som framstår som väsentliga. Och vi vill understryka vikten av att de som driver denna verksamhet gör detta under hänsynstagande till de tidigare angivna utgångspunkterna för konsumentpolitiken (avsnitt 4).

Regeringen anser att konsumentpolitiken liksom hittills skall inriktas på konsumenternas roll som både aktörer på marknaden och brukare av varor, tjänster och andra nyttigheter. Den första rollen handlar om den enskilde och hushållet som köpare osv. av varor, tjänster och andra nyttigheter (fast egendom, krediter m.m.). Den andra gäller förhållandet i hemmet och hushållet samt på fritiden. Inom dessa ramar anser vi att *hushållens resurser* och *konsumenternas ekonomiska förhållanden*, deras *rättsliga ställning* samt deras *hälsa och säkerhet* är särskilt angelägna områden att uppmärksamma i konsumentpolitiken. Vi anser att detta uttryckligen bör återspeglas i målen för konsumentpolitiken. Den synen ligger väl i linje med såväl det nordiska handlingsprogrammet (avsnitt 3.2) som EU:s konsumentpolitiska program (avsnitt 3.3).

Men verksamhet som är inriktad på dessa tre områden kan ha mycket varierande karaktär och angelägenhetsgrad.

Vi anser därför att det dessutom skall krävas att verksamheten är förenlig med en eller flera av följande *prioriteringsgrunder*. En sådan är att verksamheten är inriktad på konsumtionsområden som typiskt sett påtagligt belastar hushållens budget (baskonsumtionen). En annan är att den tar sikte på konsumentproblem som drabbar människor som på grund av sina individuella förhållanden är förhindrade att fungera som brukare eller konsumenter på bästa sätt (konsumtionshinder), exempelvis på grund av ålder eller funktionsnedsättning (ibland betecknade som "utsatta" eller "svaga" grupper). En tredje prioriteringsgrund är att verksamheten är inriktad på svagheter i marknadens sätt att fungera, t.ex. dålig marknadstransparens (överskådlighet) eller bristande efterlevnad av spelreglerna på marknaden.

Som tidigare har berörts blir sambandet mellan konsumtion och miljö allt mera påtagligt. Genom sitt val på marknaden kan konsumenterna påverka natur och miljö. Detsamma gäller i fråga om konsumentens beteende i hushållet.

Ett särskilt mål som tar sikte på dessa omständigheter bör därför ställas upp. Också detta ligger väl i linje med synen inom EU. I EG-kommissionens andra treåriga handlingsplan för konsumentpolitiken framhålls således att det finns ett nära samband mellan konsumentpolitik och miljöpolitik. Målen för miljöskyddet kräver enligt planen en förändring i konsumentbeteendet så att resurserna används rationellt och slöseri bekämpas.

Ett ytterligare mål för konsumentpolitiken bör således vara att *främja konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling*. Detta bör i första hand ske genom att man använder medel som låter konsumenternas långsiktiga önskemål i fråga om en bättre miljö få genomslag på marknaden.

Nu kan man naturligtvis tänka sig verksamheter som möter de nämnda målen och prioriteringarna men som ändå inte ger påtaglig effekt (konsumentnytta) vare sig på lång eller kort sikt och därför inte kan sägas vara betydelsefulla från konsumentsynpunkt. Sådan verksamhet skall givetvis inte bedrivas med statlig finansiering.

Till de mål och prioriteringar som vi har ställt upp nu vill vi därför lägga ett tredje krav: en konsumentpolitisk aktivitet skall bedrivas bara om den är *väsentlig från konsumentsynpunkt*. För att den skall utföras i statlig regi krävs dessutom att den inte bättre kan utföras av någon annan aktör.

I det följande beskrivs innebörden av de konsumentpolitiska målen och prioriteringsgrunderna närmare.

5.2 Främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser

Regeringens förslag: Ett mål för konsumentpolitiken skall vara att främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser enligt egna önskemål, inbegripet möjligheten att genom god överskådlighet på marknaden göra välöverlagda val.

Kommittén: Kommittén har föreslagit att de två mål som fastslogs i 1986 års riksdagsbeslut skall föras vidare. Det ena målet är att stärka konsumenternas ställning på marknaden och det andra att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser. Kommittén har vidare föreslagit att ett nytt mål ställs upp, nämligen att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling (bet. s. 230, 319-320).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig om målen ansluter sig i stort till kommitténs förslag. *Sveriges Konsumentråd* anför i sitt yttrande att begreppet "resurser" måste utvidgas till att gälla även naturresurser.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen har anfört tidigare (avsnitt 4.1) måste frågor som avser hushållens ekonomi uppmärksammas i konsumentpolitiken. Den uppfattningen får också stöd av bl.a. beslutet att införa en särskild lag om skuldsanering, liksom tidigare beslut om lagstiftning om bl.a. konsumentköp och konsumenttjänster, konsumentkrediter, hemförsäljning och paketresor. Det bör tilläggas att artikel 129a i Romfördraget – som har tillkommit enligt Maastrichtfördraget – uttryckligen anger att "Gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas ekonomiska intressen". Detta betonas också i EG-kommissionens

handlingsplan på konsumentområdet för perioden 1993–1995. Även det nordiska handlingsprogrammet betonar vikten av att konsumenternas ekonomiska intressen uppmärksammas i konsumentpolitiken (se avsnitt 3.2).

Ett uttryckligt mål för konsumentpolitiken bör mot bakgrund av vad som har sagts nu vara att främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser enligt sina egna önskemål.

Med resurser avses i första hand tid, pengar och andra materiella tillgångar. En verksamhet som är inriktad på detta mål kan avse konsumentens resursutnyttjande både då han uppträder som köpare på marknaden och då han använder sina tillgångar i hemmet, under resor osv. Den behöver inte vara inriktad enbart på "konsumtion" eller "brukande" i snäv mening utan kan t.ex. också gälla en sådan sak som sparande (av tid eller pengar).

När konsumenten uppträder på marknaden som köpare eller liknande är hans möjligheter att handla efter eget val på ett så välöverlagt sätt som möjligt beroende av många faktorer. Vissa är hänförliga till honom själv och gäller hans egen förmåga och hans eget handlande. Ibland kan konsumentens individuella förhållanden vara sådana att han behöver särskilt bistånd. Detta behandlar vi längre fram (avsnitt 5.5).

Men konsumentens handlande är också beroende av marknadens funktionssätt. Grundläggande för konsumentens möjlighet att göra ett välöverlagt val är att marknaden kan överblickas (är transparent). För att uppnå detta måste krav ställas framför allt på informationen om marknaden – den måste vara tydlig, vederhäftig, adekvat och jämförbar. Vi vill här erinra om den vikt som man inom EU fäster vid just god konsumentinformation, vilket kommer till uttryck i bl.a. olika projekt (se avsnitt 3.3). Detta är en fråga som måste uppmärksammas särskilt i den statliga konsumentverksamheten. Den vikt som också regeringen fäster vid informationsfrågan skall komma till uttryck i målbeskrivningen.

Med hänvisning till vad som har sagts nu skall således ett första mål för den framtida konsumentpolitiken vara att främja hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser enligt egna önskemål, inbegripet möjligheten att genom god överskådlighet på marknaden göra välöverlagda val.

5.3 Främja konsumenternas rättsliga ställning

Regeringens förslag: Ett andra mål för konsumentpolitiken skall vara att främja konsumenternas rättsliga ställning, inbegripet deras förmåga att göra sina rättigheter gällande.

Kommittén: Se under avsnitt 5.2.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna som har yttrat sig om målen ansluter sig i huvudsak till kommitténs förslag. *Sveriges*

Industrieförbund (Industrieförbundet), Grossistförbundet Svensk Handel, SAF och Statskontoret har en annan uppfattning. *Statskontoret* menar att den övergripande målsättningen bör vara att bevaka konsumenternas ställning.

Skälen för regeringens förslag: Konsumenternas rättsliga ställning har avgörande betydelse särskilt för deras möjligheter att agera på marknaden. Den får därigenom också effekt på hushållens ekonomiska resursutnyttjande, liksom på skyddet för hälsa och säkerhet. Ett ytterligare intresse som konsumentpolitiken skall främja är därför konsumenternas rättsliga ställning. Detta ligger nära det andra mål som lades fast i 1986 års riksdagsbeslut om att konsumenternas ställning på marknaden skall stärkas (se avsnitt 3.1). Detta senare mål, som kommittén har föreslagit skall föras vidare, har kritiserats av ett par remissinstanser, som anser att det inte passar längre. Grunden till kritiken är att målet utgår från att det råder obalans mellan näringslivet och konsumentkollektivet. Målet har därvid uppfattats som att balans skall skapas genom ny lagstiftning. Industrieförbundet och Grossistförbundet Svensk Handel anser att ett sådant mål bygger på en felsyn. När målet sattes upp första gången vid början av 1970-talet kan det ha rätt obalans av angivet slag, men det är inte längre fallet i dag.

Uttrycket "främja konsumenternas rättsliga ställning" skall inte uppfattas så snävt som har angivits. Konsumenternas rättsliga ställning kan främjas på olika sätt, varav bara ett är ny lagstiftning.

Men man kan knappast heller med rätta hävda att konsumenterna genom lagstiftning har ett skydd på marknaden som är tillfredsställande i alla delar. Det finns fortfarande områden där särskilda konsumentskyddsregler är ofullständiga eller saknas, trots att ett behov av lagregler torde finnas. Som exempel kan nämnas problem som kan uppstå vid elektronisk betalningsförmedling. Ett annat område är sådana konsumenttjänster som inte omfattas av konsumenttjänstlagen. Det har också i samband med Sveriges anslutning till EES förekommit att nya konsumentskyddsregler har behövt införas för att Sverige skall leva upp till sina förpliktelser. Det kan tilläggas att man inom EU överväger nya konsumentskyddsregler utan motsvarighet i Sverige, bl.a. om distansförsäljning och andelsuthyrning ("timeshare"). Detta belyser också att det mål som nu diskuteras ligger väl i linje med synen inom EU och EES.

Ett mål om att konsumenternas rättsliga ställning skall främjas ligger också i linje med såväl det nordiska handlingsprogrammet som EU:s treårsprogram för konsumentpolitiken (se avsnitt 3.2 och 3.3).

Konsumenternas rättsliga ställning kan främjas även på annat sätt än genom ny lagstiftning. Det kan ske genom exempelvis förbättrad efterlevnad av den civilrättsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen (produkter som tillhandahålls är otjänliga, farliga eller felaktiga på annat sätt, informationen är bristfällig, marknadsföringen otillbörlig). Likaså kan reklambesvär- och tvistlösningsförhållandena vara outvecklade, vilket påverkar konsumentens rättsliga ställning i praktiken.

Men här kan också omständigheter som närmast är att hänföra till konsumentens individuella situation spela in. Hans eller hennes förmåga att i det enskilda fallet orientera sig på marknaden eller att ta tillvara

sina rättigheter är kanske dålig på grund av bristande utbildning, tidsbrist osv. Vi anser att ett främjande av konsumenternas rättsliga ställning också innefattar konsumenternas förmåga att göra sina rättigheter gällande.

Ett andra mål för den framtida konsumentpolitiken skall således vara att främja konsumenternas rättsliga ställning, inbegripet deras förmåga att göra sina rättigheter gällande.

5.4 Främja konsumenternas hälsa och säkerhet

Regeringens förslag: Ett tredje mål för konsumentpolitiken skall vara att främja konsumenternas hälsa och säkerhet.

Kommittén: Se under avsnitt 5.2.

Remissinstanserna: *Folkhälsoinstitutet* föreslår att miljömålet skall kompletteras med ett hälsomål.

Skälen för regeringens förslag: Säkerhetsfrågorna har redan i dag hög prioritet i konsumentpolitiken, både i Sverige och i andra länder. Det har i vårt land kommit till uttryck i bl.a. tillkomsten av produktsäkerhetslagen (1988:1604). På senare tid har, som en följd av EES-avtalet, ytterligare lagar på produktsäkerhetsområdet tillkommit, exempelvis om leksaker, personlig skyddsutrustning för privat bruk och farliga livsmedelsimitationer. Det finns också en mängd andra lagar om särskilda produktkategorier, såsom läkemedel, livsmedel och kemikalier.

Den vikt som regeringen fäster vid säkerhetsfrågorna gör att vi anser att ett tredje mål för konsumentpolitiken bör vara att främja konsumenternas säkerhet. Frågan är då om målet också bör avse konsumenternas hälsa. För detta talar att även frågor som gäller människornas hälsa givetvis är av största vikt. Som skäl mot kan bl.a. anföras att hälsofrågor till stor del omfattas av specialreglering och ligger inom ansvarsområdet för myndigheter som i Sverige inte brukar hänföras till konsumentsektorn (bl.a. Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen).

Samtidigt kan konstateras att det råder ett nära samband mellan säkerhet och hälsa. Hälsoproblem kan uppkomma exempelvis som en följd av konsumtionsförhållanden, t.ex. som en effekt av en persons konsumtionsmönster eller därför att en produkt har skadliga egenskaper. Redan i dag omfattar också den traditionella konsumentverksamheten – som utförs av bl.a. Konsumentverket – vissa hälsoaspekter, exempelvis användningen av hälsoargument i marknadsföringen. Vi kan vidare erinra om att skyddet för konsumenternas hälsa och säkerhet upptas i det nordiska konsumentpolitiska handlingsprogrammet liksom i EU:s konsumentpolitiska program av 1975 och 1981 (se avsnitt 3.2 och 3.3). Hälsa liksom säkerhet anges dessutom också i artikel 129a i Romfördraget.

Med hänvisning till vad vi har anfört nu anser vi att det tredje konsumentpolitiska målet skall avse både hälsa och säkerhet. För Konsument-

verkets del rör det sig närmast om att komplettera det arbete på hälsoområdet som utförs av andra myndigheter såsom Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen och Livsmedelsverket.

Med hänvisning till vad vi har anfört nu skall därför ett tredje mål för den framtida konsumentpolitiken vara att främja konsumenternas hälsa och säkerhet.

5.5 Prioriteringsgrunder

Regeringens förslag: För att konsumentpolitiska åtgärder skall vidtas skall de inte bara vara ägnade att leda till att ett eller flera av de tidigare nämnda målen uppnås. Åtgärderna skall dessutom vara förenliga med en eller flera av följande prioriteringsgrunder. De skall således

- stödja människor som på grund av sina individuella förhållanden är förhindrade att fungera som brukare eller konsumenter på bästa sätt (konsumtionshinder),
- avse hushållens baskonsumtion eller
- undanröja brister i marknadens funktionssätt.

Kommittén: Kommittén betonar vikten av insatser som gäller baskonsumtion och s.k. utsatta grupper. Men några särskilda prioriteringsgrunder ställs inte upp (bet. s. 320).

Remissinstanserna: *Handikappinstitutet* delar kommitténs bedömning att konsumentpolitiska insatser i första hand bör inriktas mot sådana varor och tjänster som har betydelse för resurssvaga grupper och ingår i begreppet baskonsumtion. *Livsmedelsverket* och *Sveriges Pensionärsförbund* instämmer, i huvudsak, i denna uppfattning. *Handikappinstitutet* framhåller vidare att personer med funktionshinder i dubbel mening är en resurssvag grupp, som både är ekonomiskt svagare än andra och har sämre förutsättningar att agera på marknaden. *Ungdomsstyrelsen* (tidigare Statens ungdomsråd) anser att staten måste driva en offensiv konsumentpolitik med fokus på de svaga gruppernas behov. *Barnombudsmannen (BO)* understryker behovet av stöd till hushåll med ansträngd ekonomi, dvs. ofta ensamstående med barn. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund (NHR)* menar att svaga grupper måste definieras och att det måste klargöras på vilket sätt och med vilka resurser man kommer att arbeta konsumentpolitiskt med handikappfrågor. *Statens handikappråd* är av en liknande uppfattning. Flera remissinstanser, bl.a. *Riksförbundet mot Astma-Allergi* och *Statens handikappråd*, anser att kommittén tagit för litet hänsyn till funktionshindrade i sitt arbete. *Riksförbundet mot Astma-Allergi* framhåller också att Konsumentverket har en särskilt viktig uppgift när det gäller att bevaka funktionshindrades konsumentintresse.

Skälen för regeringens förslag: De tre mål för konsumentpolitiken som regeringen tidigare har föreslagit är mera precisa än de mål som

gäller i dag. De är likväl ganska allmänt hållna och ger inte ensamma tillräcklig ledning för vad den statliga konsumentverksamheten skall omfatta. För att en åtgärd skall vidtas bör den därför uppfylla vissa prioriteringskrav.

Vi uppställer här tre prioriteringsgrunder. Den första tar sikte på att människorna och hushållen kan vara *förhindrade att på bästa sätt fungera i sina roller som brukare eller aktörer på en marknad*, av olika individuellt betingade skäl. Hindren kan således bestå i brist på resurser (dålig ekonomi, ont om tid), nedsättningar i kroppsliga eller andra funktioner på grund av sjukdom, handikapp, ålder m.m., eller dåliga kunskaper (om hur man betar sig i hushållet eller på marknaden på grund av exempelvis dålig utbildning, ålder, språksvårigheter eller kulturella förhållanden). Detta kan kallas olika sorters konsumtionshinder.

Människor eller hushåll som hör till någon av dessa kategorier har i det alldeles övervägande antalet fall inte hinder av angivet slag i hela sin roll som brukare eller konsument. Den prioritering av konsumentpolitiska insatser som vi talar om här avser givetvis bara sådana situationer där "svagheten" eller "utsattheten" får betydelse för vederbörande i rollen som brukare eller konsument.

Den andra prioriteringsgrund som vi vill peka ut har samband med *hushållens baskonsumtion*, dvs. sådana konsumtionsområden som typiskt sett är mest belastande för hushållens budget. Denna prioriteringsgrund har störst betydelse i förhållande till det första målet, dvs. det som avser främjandet av hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser. Frågor som gäller såväl konsumenternas rättsliga ställning som hälsa och säkerhet bör givetvis uppmärksammas även då de gäller annat än baskonsumtion. Detta följer redan av att hälso- och säkerhetsaspekter i de flesta fall är klart relaterade både till den första prioriteringsgrunden och till den tredje, som vi strax skall behandla. Också frågor som gäller konsumenternas rättsliga ställning lär i allmänhet ha klart samband med den tredje prioriteringsgrunden.

De områden som i första hand är att hänföra till baskonsumtion är livsmedel och kläder, bostäder och transporter. Men hit hör också i ökad grad – bl.a. som en följd av avregleringen – sådant som utbildning och sjukvård. Särskild uppmärksamhet bör således – med utgångspunkt i denna prioriteringsgrund – ägnas åt sådana varor och tjänster som har anknytning till de nämnda områdena. Men en konsumentpolitisk verksamhet behöver givetvis inte direkt ha med produkterna (varorna och tjänsterna) som sådana att göra. Den kan t.ex. avse frågor som gäller finansieringen av förvärv av produkter av detta slag, liksom sparande, försäkringar osv. som är knutna till konsumtionsområdet i fråga.

På t.ex. bostadsområdet betyder det som har sagts att frågor om förvärv och hyra av lägenheter eller småhus bör uppmärksammas, liksom sådant som gäller bostadens inredning och funktion (möbler, utformning osv.). I fråga om transporter bör frågor som gäller såväl hushållens egna transportmedel (bilar, cyklar) som transporttjänster

(med buss, tåg osv.) bevakas. Vi kommer senare att ge ytterligare exempel på innebörden av denna prioriteringsgrund (avsnitt 5.7).

Det måste framhållas att de konsumtionsområden som har angivits delvis är specialreglerade och ligger inom ansvarsområdet för olika sektorsmyndigheter, såsom Livsmedelsverket, Boverket och Vägverket. Det innebär att den konsumentverksamhet som vi talar om här bara kan avse vissa av de förhållanden som gäller på dessa områden, exempelvis information och marknadsföring samt avtalsvillkor. Samtidigt måste betonas att frågor som gäller information, marknadsföring och avtalsvillkor kan ha stor praktisk och ekonomisk betydelse särskilt på tunga konsumtionsområden.

Den tredje prioriteringsgrunden gäller *brister i marknadens funktions-sätt*. Bristerna kan bestå i att avsaknaden av konkurrens ger upphov till konsumentproblem – exempelvis dålig tillgång på bra eller billiga produkter – eller att problem uppstår därför att marknadens spelregler för marknadsföring, informationslämnande, produktsäkerhet eller något annat inte iakttas. Exempel på brister i marknadens funktions-sätt är således förekomsten av vilseledande eller på annat sätt otillbörlig marknadsföring, ofullständig information om de varor och tjänster och andra nyttigheter som bjuds ut och försäljning av produkter som inte uppfyller uppställda säkerhetskrav. Ett annat exempel är att marknaden är svår att överblicka (avsaknad av marknadstransparens).

5.6 Främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling

Regeringens förslag: Ett fjärde mål för konsumentpolitiken skall vara att främja konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling. Det innebär att valet av sådana konsumtionsalternativ som är minst belastande på miljön skall understödjas, samtidigt som konsumenternas egna önskemål om en god miljö får genomslag på marknaden.

Kommittén: Kommitténs miljömål överensstämmer delvis med regeringens (bet. s. 230). Kommittén har emellertid inte närmare utvecklat innebörden av målet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan har varit positiva till att införa ett miljömål i konsumentpolitiken. *Folkhälsoinstitutet* föreslår att målet kompletteras med ett hälsomål. *Statskontoret* anser inte att det uppgivna målet skall uppfattas som ett mål, utan snarare en restriktion. *Sveriges Konsumentråd* pekar på att ett effektivt ekonomiskt resursutnyttjande kan stå i motsättning till att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling. Problemet förtjänar en fördjupad analys.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att nya konsumtionsmönster bör främjas så att befintliga resurser inte i onödan för-

slösas. Konsumtionsmöjligheterna för morgondagens konsumenter får inte utarmas. Som har framhållits tidigare överensstämmer detta också med vad som sägs i EU:s nu gällande konsumentpolitiska program (avsnitt 5.1).

Sverige har ställt sig bakom det handlingsprogram som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. I ett avsnitt i konferensens mest omfattande dokument – handlingsprogrammet Agenda 21 – diskuteras konsumtionens och produktionens betydelse för de ökande globala miljöskadorna. Följande mål slås fast, nämligen

- att sådana konsumtions- och produktionsmönster skall främjas som minskar påfrestningarna på miljön och som tillfredsställer mänsklig-
hetens basbehov,
- att en bättre förståelse för konsumtionens roll utvecklas, liksom vägar
att åstadkomma mera hållbara konsumtionsmönster samt
- att hållbara konsumtionsmönster uppnås genom att de utvecklade län-
derna går i spetsen.

Såsom vi tidigare har anfört (avsnitt 4.6) presenterade regeringen år 1993 en kretsloppsproposition (prop.1992/93:180) varigenom möjligheten till ett s.k. producentansvar infördes från den 1 januari 1994. I konsekvens med dessa beslut om bl.a. utökat producentansvar för avfall bör konsumentpolitiken syfta till en långsiktigt hållbar utveckling med resurshushållning och kretsloppstänkande som vägledande ideal.

Ett så beskrivet miljömål kan, åtminstone på kort sikt, komma i konflikt med såväl ett effektivt ekonomiskt resursutnyttjande som med andra konsumentintressen. Sveriges Konsumentråd har i sitt remissvar tagit upp detta förhållande. I ett kort perspektiv kan konsumentnyttan av en anpassning av konsumtionen till en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling vara begränsad eller obefintlig. En sådan anpassning kan till och med vara till nackdel från en renodlad kortsiktig konsumentensynpunkt. Så exempelvis kan miljöbelastande förpackningar vara enklare för konsumenterna att transportera än förpackningar som är miljöanpassade.

Men ser man på saken i ett längre perspektiv kan den komma i en annan dager. Alla människor är, också som konsumenter, beroende av tidigare generationers förhållningssätt till miljö och naturresurser. Dagens konsumtionsutrymme är delvis en effekt av gårdagens konsumtionsmönster, och dagens konsumtionsbeteende påverkar på motsvarande sätt morgondagens konsumenter. Detta långsiktiga perspektiv måste enligt regeringens bedömning anläggas vid utformningen av den framtida konsumentpolitiken. Regeringen utgår också från att konsumenterna överlag ansluter sig till ett sådant mera långsiktigt perspektiv och alltså finner ett intresse i en konsumtion som är anpassad till en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling. Detta bör särskilt vara fallet om konsumenternas egna önskemål i frågan hur miljön skall skonas eller förbättras får genomslag på marknaden. Målet bör därför omfatta också denna aspekt.

Ett fjärde mål för den framtida konsumentpolitiken skall således vara att främja konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt

hållbar utveckling. Det innebär att valet av sådana konsumtionsalternativ som är minst belastande på miljön bör understödjas, samtidigt som konsumenternas egna önskemål om en god miljö får genomslag på marknaden.

I fråga om de tre mål för konsumentpolitiken som vi har föreslagit tidigare har vi också satt upp tre särskilda prioriteringsgrunder (avsnitt 5.5). Vi föreslår inte att dessa också skall gälla i förhållande till det fjärde mål som vi nu har diskuterat. Anledningen är att de angivna prioriteringsgrunderna inte förefaller helt adekvata i förhållande till miljömålet. Som exempel kan tas miljömärkning av disk- och tvättmedel. Sådan märkning får anses ha stort värde från konsumentsynpunkt i förhållande till miljömålet. Däremot kan dessa produkter inte hänföras till hushållens baskonsumtion eller någon av de övriga två prioriteringsgrunderna. Enligt vår mening kan det dock finnas anledning att längre fram föreslå särskilda prioriteringsgrunder även för detta mål. Det kan vara befogat när man har fått mera praktisk erfarenhet av verksamhet med sikte på sambandet mellan konsumtion och miljö.

5.7 Åtgärder vidtas bara när det är väsentligt

Regeringens förslag: Konsumentpolitiska åtgärder skall vidtas i statlig regi bara när det är väsentligt och åtgärderna inte bättre kan utföras av någon annan aktör. Detta gäller i fråga om vart och ett av de fyra målen.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare har framhållits finns ett brett spektrum av frågor som angår marknadsaktörernas och hushållens förhållanden. Vissa är stora och generella, andra ligger på ett mera jordnära plan. Vissa berör många människor, andra åter bara några få. Vissa problem medför en påtaglig påfrestning för berörda konsumenter, andra drabbar den enskilda konsumenten endast i mindre grad. Vissa frågor kan i en allmän konsumentpolitisk mening sägas vara viktiga och tunga, medan andra har mindre betydelse.

Detta gäller även sådana frågor som ligger inom ramen för de tre första konsumentpolitiska målen och de prioriteringsgrunder som knyter an till dem. Det gäller också frågor som har beröring med det fjärde målet som gäller sambandet mellan konsumtion och miljö.

Regeringen anser att den statliga konsumentpolitiken bara skall ägna sig åt frågor som är väsentliga från konsumentsynpunkt. Ett väsentlighetskrav skall därför ställas upp. Vad som får anses vara väsentligt får prövas i relation till de uppställda målen – om hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser, om konsumenternas hälsa och säkerhet, om deras rättsliga ställning (lagstiftning, lagtillämpning, möjligheter att ta tillvara sin rätt) och om konsumentintresset av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

Väsentlighetskravet skall på motsvarande sätt också ses i förhållande till de tre prioriteringsgrunder som hänför sig till de första tre målen.

En fråga skall således uppmärksammas om den är väsentlig för konsumenter med olika sorters konsumtionshinder, för hushållens baskonsumtion eller för brister i marknadens funktionssätt.

Vad detta innebär kan illustreras med några exempel som gäller begreppet *baskonsumtion*. Denna prioriteringsgrund tar sikte på vissa konsumtionsområden. Den innebär att en verksamhet som inte kan motiveras utifrån någon av de andra två prioriteringsgrunderna skall vara inriktad på sådana produkter som typiskt sett i hög grad belastar hushållens budget, dvs. som främst rör mat och kläder, bostaden och transporter, liksom sjukvård och utbildning (inom de ramar som har angivits tidigare, se avsnitt 5.5). Konsumentpolitiken skall uppmärksamma sådana produkter som har nödvändighetskaraktär.

Den statliga konsumentverksamheten bör – vad gäller baskonsumtionen – inte omfatta produkter som antingen kostar förhållandevis litet (och alltså skulle ha liten betydelse för hushållens utnyttjande av de ekonomiska resurserna) eller som har föga betydelse för möjligheterna att åstadkomma ett sparande av tid eller pengar. Inte heller bör den gälla flertalet fritidsvaror eller produkter av utpräglad lyxkaraktär.

Begreppet baskonsumtion i den mening som det här ges är, som framgått, inte entydigt. Förutom av de exempel som ges här bör viss ledning också kunna fås från de principer som är vägledande för avgränsningen av de konsumtionsområden som är skyddade från utmätning eller ingår i socialbidragsnormen.

Det bör betonas att vad som har sagts nu om prioriteringsgrunden baskonsumtion inte innebär att frågor som gäller varor och tjänster som ligger utanför denna också faller utanför konsumentpolitiken. Sådana frågor kan nämligen vara väsentliga för personer med *konsumtionshinder* eller när det gäller *brister i marknadens funktionssätt*. Det betyder alltså att den statliga konsumentpolitiken, som tidigare har berörts, kan ägna uppmärksamhet åt säkerhets- eller handikappaspekter på produkter som uteslutande används på fritiden (t.ex. vissa idrottsredskap eller fordon) med hänvisning till att förekomsten av farliga varor på marknaden är en brist i marknadens sätt att fungera. Farliga varor kan givetvis också vara särskilt riskfyllda för personer som exempelvis inte förmår att uppfatta riskerna, såsom barn, och då blir prioriteringsgrunden om konsumtionshinder aktuell.

Till detta kommer att åtskilliga varor och tjänster som av vissa människor nyttjas på fritiden av andra används för försörjningsändamål (t.ex. båtar, snöskotrar). Frågor med anknytning till sådana varor och tjänster kan då tas upp om de kan sägas vara betydelsefulla för den senare gruppen. Men det skall samtidigt påpekas att denna senare grupp inte får utgöras av näringsidkare utan skall vara konsumenter. På motsvarande sätt kan frågor som gäller exempelvis paketresor uppmärksammas om de är väsentliga med utgångspunkt i marknadens funktionssätt, t.ex. därför att de gäller viktiga informationsbrister, vilseledande marknadsföring eller oskäliga avtalsvillkor.

Det bör betonas att det väsentlighetskrav som föreslås här givetvis inte är avsett att ändra de förutsättningar som gäller enligt olika författningar för ingripanden från exempelvis Konsumentverkets och KO:s sida. Vid lagtillämpningen gäller givetvis de avgränsningar som framgår av författningarna i fråga.

Vad så gäller det fjärde målet – om miljöhänsyn – skall på motsvarande sätt en verksamhet påbörjas bara om den gäller en fråga som är väsentlig för främjandet av konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

Väsentlighetskravet bör inrymma en ytterligare aspekt. Det kan enligt regeringens mening inte anses väsentligt att en viss konsumentpolitisk verksamhet genomförs av staten *om den kan utföras bättre av en annan aktör.*

6 Konsumentpolitikens medel

6.1 Inledning

Sammanfattning: För att de konsumentpolitiska målen skall kunna uppnås bör flera olika medel användas. Viktiga medel för att uppnå de konsumentpolitiska målen är bl.a.

- lagstiftning,
- ekonomiskt stöd,
- åtgärder för att främja tillgången på varor och tjänster,
- forskning, provning och annan utredningsverksamhet,
- utbildning,
- rådgivning, opinionsbildning och annan information,
- marknadsbevakning och annan s.k. producentpåverkan,
- standardisering,
- reklamationshantering, medling och tvistlösning,
- skuldsanering.

Viktiga medel för att uppnå miljömålet kan exempelvis vara miljöinformation, miljömärkning och källsortering av hushållsavfall.

De medel som har kommit att användas för att uppnå de konsumentpolitiska målen har fortlöpande utvecklats och blivit allt fler. Den statliga konsumentverksamheten präglades i ett inledningsskede vid 1940- och 1950-talen av att man genom att avsätta ekonomiska medel för en konsumentverksamhet (i fortsättningen betecknad ekonomiskt stöd) kom att främja en utrednings-, provnings- och forskningsverksamhet som i stor utsträckning avsåg hemmets och det enskilda hushållets praktiska och ekonomiska förhållanden. Resultatet av den nyss nämnda verksamheten spreds till hushållen genom olika informationsinsatser (tidskrifter, informationsblad, opinionsbildning m.m.).

Sammanfattningsvis kan man säga att denna verksamhet i stor utsträckning var inriktad på att hjälpa eller t.o.m. söka förmå hushållen att agera så välöverlagt som möjligt och att därigenom utnyttja sina resurser i form av pengar, tid och arbetskraft så effektivt som möjligt. Detta har också i stor utsträckning varit målet för den utbildningsverksamhet som har bedrivits under lång tid.

Ett medel som knappast hade använts inom konsumentpolitiken före början av 1970-talet var lagstiftning. I 1972 års riktlinjer för konsumentpolitiken utpekades lagstiftning som ett instrument under framväxt (prop. 1972:203 s. 5 f.). Lagstiftning har successivt kommit att användas dels som ett civilrättsligt (reparerande) skydds nät, dels som ett näringsrättsligt (marknadsrättsligt) preventivt eller marknadsanerande instrument för marknadsbevakning. I 1972 års beslut nämns också reklamationshantering (inklusive medling och tvistlösning) i ljuset av den försöksverksamhet på området som hade inletts några år tidigare genom Allmänna reklamationsnämnden. Vid tillkomsten av en kommunal konsumentverksamhet vid början av 1970-talet kom också rådgivning till enskilda konsumenter att bli ett betydelsefullt inslag. Ett ytterligare medel för att tillgodose konsumentintresset, som har förekommit alltsedan 1940-talet, är standardisering.

På senare tid har ett nytt konsumentpolitiskt medel, skuldsanering, tillkommit genom 1994 års lag om skuldsanering.

Här bör också erinras om att Sverige genom EES-avtalet har åtagit sig att se till att vissa i olika s.k. rättsakter (direktiv, förordningar m.m.) närmare angivna medel skall kunna användas så att de mål kan uppnås som är rättsakternas syfte. Rättsakterna förutsätter således lagstiftning som konsumentpolitiska styrmedel, åtskilliga kräver vidare producentpåverkan genom uppställande av säkerhetsnormer och informationskrav samt efterlevnadsövervakning genom certifiering och marknadskontroll. Vi kan också erinra om vad som har sagts i EU:s andra konsumentpolitiska handlingsprogram om nya medel på konsumentpolitikens område i form av bl.a. grupptalan (se avsnitt 3.3).

Regeringen kommer i det följande att diskutera vilka medel som bör användas i konsumentpolitiken och därvid hur de olika medlen förhåller sig till de konsumentpolitiska mål som vi har föreslagit (avsnitt 5). Frågan om vilka intressenter – här kallade aktörer – som kan eller bör ha tillgång till olika medel berörs också men utvecklas ytterligare längre fram (avsnitt 7).

Regeringens bedömning: Lagstiftning bör även i fortsättningen vara ett viktigt konsumentpolitiskt medel för att stärka konsumenternas rättsliga ställning, bl.a. som en följd av det europeiska samarbetet. Det är också viktigt att lagstiftningen får genomslag i praktiken.

Något förslag om införande av en konsumentbalk eller konsumentskyddslag läggs inte fram.

Det finns skäl att se över prisinformationslagen när reglerna om prisinformation har ändrats inom Europeiska unionen.

Kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (bet. s. 269 och 277).

Remissinstanserna: De flesta instanser som har yttrat sig i frågan om tillskapandet av en konsumentbalk eller konsumentskyddslag, bl.a. *Marknadsdomstolen*, delar kommitténs bedömning att det för närvarande inte är motiverat att införa en sådan lagstiftning.

Kommitténs förslag att göra en utvärdering av prisinformationslagen har också vunnit gillande hos några av remissinstanserna, däribland *Konkurrensverket* och *Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF)*. Av motsatt uppfattning är bl.a. *Kooperativa Förbundet (KF)* och *Sveriges Köpmannaförbund (Köpmannaförbundet)*, som för närvarande inte ser några skäl för en utvärdering. *Köpmannaförbundet* föreslår i stället att man i en ny marknadsföringslag inför erforderliga generella regler om prisinformation. *Konsumentverket* anser inte att prisinformationslagen innehåller några regler som kan kritiserars från konkurrenssynpunkt.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt

Regeringen erinrar här först om lagstiftningens betydelse som medel för att uppnå de konsumentpolitiska målen och behandlar därefter ett par särskilda lagstiftningsfrågor som kommittén har tagit upp.

Sedan början av 1970-talet har lagstiftning utgjort ett viktigt medel i konsumentpolitiken, främst för att uppnå målet att stärka konsumenternas ställning på marknaden. – I *bilaga 7* ges exempel på konsumentskyddande lagstiftning.

Lagstiftning bör även i fortsättningen utgöra ett viktigt konsumentpolitiskt medel. Ett skäl är att det kan finnas områden där konsumenternas ställning i dag inte skyddas tillräckligt av lagstiftning, exempelvis konsumenttjänster som inte omfattas av konsumenttjänstlagen eller frågor som har samband med användningen av elektroniska betalningsmedel. Till detta kommer att nya varor och tjänster, distributions- och marknadsföringsmetoder m.m., som i dag inte omfattas av någon lag, kan komma att introduceras på marknaden. Sveriges anslutning till EES och ett eventuellt medlemskap i EU innebär dessutom att vi har skyldig-

het att överföra vissa EG-regler till svensk rätt (se vidare vad vi har anfört i avsnitt 5.3). Prop. 1994/95:16

Lagstiftning är ett medel som i första hand möter det mål för den framtida konsumentpolitiken som avser främjandet av konsumenternas rättsliga ställning. Men lagstiftning kan användas också för att uppnå de andra målen. Som exempel kan nämnas att regler om att viss information skall lämnas före (t.ex. om pris och betalningsvillkor) och i samband med köp (t.ex. förvarings- och andra skötselråd) kan bidra till att främja hushållens resursanvändning. Vidare är givetvis säkerhetsföreskrifter av olika slag (t.ex. om varningsinformation och bruksanvisningar för farliga varor) ägnade att främja konsumenternas hälsa och säkerhet.

Prisinformationslagen

Kommittén har föreslagit att prisinformationslagens (1991:601) effekter bör utvärderas och att man därvid också bör beakta konkurrensaspekterna. Flera remissinstanser, bl.a. Konkurrensverket, har ställt sig positiva till detta.

Regeringen kan först konstatera att prisinformationslagen har varit i kraft i drygt två år. Lagen har ett ändamålsenligt syfte, nämligen att konsumenterna skall kunna få vederhäftiga, tillräckliga och lättillgängliga upplysningar om priset på varor och tjänster. Lagen har emellertid, främst från näringslivets sida, kritiserats för att vara alltför detaljstyrande och dessutom inte konkurrensneutral i sin praktiska tillämpning. Dessa omständigheter gör att regeringen anser att det finns skäl att göra en utvärdering av lagen.

I sammanhanget skall dock även beaktas att det enligt EES-avtalet åligger Sverige att införliva EG-direktiv om prismärkning med svensk rätt. Från svensk sida har vi ansett att prisinformationslagen i huvudsak täcker dessa direktiv. Inom EU håller man nu på att se över prisinformationsdirektiven, och man kan vänta sig att detta arbete kommer att utmynna i en del ändringar. Regeringen anser mot den angivna bakgrunden att en översyn av prisinformationslagen bör anstå i avvaktan på resultatet av arbetet inom EU.

Införande av en konsumentbalk eller konsumentskyddslag

Kommittén har ingående behandlat frågan om man i Sverige bör införa en konsumentbalk eller, som ett mindre långtgående alternativ, en konsumentskyddslag. Kommittén har som skäl för att samla all konsumenträtt i en konsumentbalk anfört bl.a. att konsumenträtten i dag är spridd på flera olika lagar och att det är svårt att få en överblick över rättsområdet. Som skäl mot en konsumentbalk anför kommittén bl.a. att konsumenträtten är ett förhållandevis oenhetligt rättsområde, att reglerna är av mycket blandat slag och att det skulle bli svårt att samordna dem utan att besvärande systematiska brister uppkommer. Kommittén kommer till slutsatsen att nackdelarna med en konsumentbalk väger så tungt

att det för närvarande inte är möjligt att samla den konsumenträttsliga lagstiftningen i en sådan. Kommittén anser också att nackdelarna är så pass många med att slå samman de viktigaste konsumentlagarna till en konsumentskyddslag att man inte heller vill förespråka detta alternativ.

Regeringen ansluter sig till kommitténs bedömning och anser således att det för närvarande inte finns tillräckligt starka skäl att föreslå en konsumentbalk eller en särskild konsumentskyddslag.

6.3 Ekonomiskt stöd

Regeringens bedömning: Också i fortsättningen bör statliga medel avsättas för konsumentpolitiken. Viss konsumentverksamhet bör bedrivas i statlig regi.

Dessutom bör statligt stöd utgå till konsumentorganisationer och konsumentforskning.

Kommittén: Kommitten har föreslagit att medel även i framtiden skall avsättas för en konsumentpolitisk verksamhet i statlig regi. Kommittén föreslår också att medel avsätts för konsumentpolitisk verksamhet genom riktade anslag från olika fackdepartement (bet. s. 319-322).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland en del organisationer, har utpekat vissa ändamål som särskilt angelägna att satsa resurser på. En del organisationer framhåller sina egna behov av medel. Några instanser åter anser att staten i huvudsak bör bevilja medel endast för myndighetsutövning.

Skälen för regeringens bedömning: Allt sedan 1940-talet då Aktiv hushållning inrättades (se avsnitt 3.1) har staten avsatt medel till konsumentpolitisk verksamhet. Regeringen finner det för sin del uppenbart att det även i fortsättningen måste finnas en statligt finansierad konsumentverksamhet. Utöver de skäl som tidigare har redovisats (se avsnitt 5) kräver redan Sveriges engagemang i EU och den myndighetsutövning och övriga verksamhet som följer av EG-direktiven en statligt finansierad konsumentpolitik. En sådan är också nödvändig för att de fyra mål som vi förordar för den statliga konsumentpolitiken skall kunna uppnås. Vi anser vidare att den på frivillig grund baserade konsumentverksamheten, liksom konsumentforskningen, bör få statligt stöd även i framtiden. För att den verksamheten skall utvecklas krävs statliga medel. Det belyses närmare längre fram (avsnitt 8).

Regeringens bedömning: Tillgången till kommersiell service bör uppmärksammas också i fortsättningen. Det bör i första hand åvila kommunerna att bevaka frågan i sin planeringsprocess. Staten bör även i framtiden ge stöd till verksamheten.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 305 f.).

Remissinstanserna: Några remissinstanser berör området kommersiell service och varuförsörjning. *Glesbygdsmyndigheten* delar kommitténs uppfattning att tillgången till kommersiell service ytterligare måste stärkas genom centrala insatser. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att ett åtgärdsinriktat arbete som syftar till att stödja konsumentintresset i hela landet förutsätter samverkan mellan flera instanser, såsom departement, Glesbygdsmyndigheten, länsstyrelser, handelns organisationer, kommunerna m.fl. Länsstyrelsen anser att denna samverkan fungerar utmärkt i dag. *Länsstyrelsen i Blekinge län* menar bl.a. att Konsumentverket spelar en viktig roll för arbetet med glesbygdssöd till kommersiell service. *Lantbrukarnas Riksförbund* ifrågasätter om det inte är mest ändamålsenligt att administrationen av stödet till kommersiell service i glesbygd överförs till Glesbygdsmyndigheten. *Synskadades Riksförbund* och *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* pekar på de svårigheter som bl.a. stora köpcentra och nya självbetjänings- och automatsystem medför för funktionshindrade personer.

Skälen för regeringens bedömning: Det ligger i sakens natur att förändringar i butiksstrukturen påverkar konsumenternas tillgång till service. Effekterna varierar för olika konsumentgrupper. Nya butiks- och distributionsmodeller kan leda till effektivisering och ett bredare utbud. Men de kan också medföra att konsumenterna tvingas lägga ner mera tid på att anskaffa varor och tjänster som de behöver och också rent allmänt försämra tillgängligheten till sådana. Frågan är i hög grad kopplad till butiksstrukturens utveckling men har också nära samband med nya metoder att distribuera och sälja med hjälp av bl.a. ny teknik. Analyser gjorda av Konsumentverket och Handelns Utredningsinstitut (HUI) visar att nedläggningstakten bland glesbygdsbutiker ökar. HUI förutspår att omkring hälften av dagens glesbygdsbutiker kommer att vara nedlagda år 2000.

Utvecklingen inom varuförsörjning och distribution har särskild betydelse för människor som bor i glesbygd och för resurssvaga grupper, t.ex. äldre och rörelsehindrade. Nedläggningen av institutioner och utflyttningen av bl.a. handikappade i enskilt boende och gruppboende har ytterligare förstärkt problemet.

Statens engagemang för glesbygdens utveckling har hittills i första rummet haft ett regionalpolitiskt motiv. Ett viktigt inslag är stödet till kommersiell service i glesbygd, som beviljas av länsstyrelserna. En särskild utvärdering av glesbygdssstödet har genomförts av Konsument-

verket i samverkan med bl.a. länsstyrelserna. Utvärderingen visar att stödet har förbättrat butikernas överlevnadsmöjligheter.

I vårt förslag till mål för regionalpolitiken (prop. 1993/94:140) har regeringen också betonat att en rimlig dagligvaruförsörjning är en av grundförutsättningarna för glesbygdens fortlevnad och utveckling. Därför infördes förbättringar av stödet till kommersiell service. För att lanthandeln skall kunna bevaras och utvecklas behövs ett samlat agerande av aktörer på lokal, regional och central nivå.

Det är på den lokala nivån som det slutliga avgörandet sker om en butik skall överleva. Konsumenternas köprohet och engagemang är avgörande för butikens existens. Det finns flera exempel på att lokala utvecklingsgrupper har lyckats slå vakt om varuförsörjningen i glesbygd - i vissa fall genom att ta över driften av lanthandeln. Kommunerna påverkar förutsättningarna bl.a. via sin varuförsörjningsplanering, genom stöd till varuhemsändning samt genom bostadsplaneringen och kollektivtrafiken.

På ett övergripande plan är en effektiv regional- och glesbygdspolitik för sysselsättning och boende i glesbygd en grundförutsättning för ett bibehållet kundunderlag i glesbygd. Staten tillhandahåller vidare verktyg för att hjälpa till med bevarandet av butiker i glesbygd genom stödet till kommersiell service i form av investeringsstöd, servicebidrag och hemsändningsbidrag. Konsumentverket är samordnande och rådgivande gentemot länsstyrelserna i deras bidragsgivning.

Glesbygdsmyndigheten har till uppgift att lämna förslag till förbättringar för glesbygds- och landsbygdsbefolkningens levnadsförhållanden. Konsumentverket utfärdar föreskrifter gällande stöd till kommersiell service i glesbygd, medan Glesbygdsmyndigheten utfärdar föreskrifter när det gäller stöd till företag som inte avser kommersiell service. Regeringen har givit Konsumentverket ett särskilt uppdrag kring vissa frågor som rör lanthandelns fortlevnadsmöjligheter.

Under senare år har också butiksstrukturen i städernas förorter samt utarmningen av citykärnor och mindre kommuncentra aktualiserats. Glesare butiks nät kan medföra nackdelar för bl.a. gamla och småbarnsföräldrar utan bil. På Chalmers tekniska högskola, institutionen för statsbyggnad, bedrivs för närvarande ett projekt om externetableringars effekter på konsumenterna beträffande tillgänglighet, transportbehov och färdmedelsval. Konsumentverket och Boverket medverkar i den projektgrupp som är knuten till projektet.

Regeringens bedömning är att tillgången till kommersiell service också i fortsättningen bör uppmärksammas. Detta är ett förhållande som har samband med det första av de fyra mål för den framtida konsumentpolitiken som vi har föreslagit, nämligen främjandet av hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser enligt egna önskemål.

Det bör i första hand åvila kommunerna i deras planeringsprocess att uppmärksamma frågan. Staten bör även i framtiden ge stöd till verksamheten.

Regeringens bedömning: Forskning kan vara ett viktigt konsumentpolitiskt medel för att vinna kunskap om konsumenternas förhållanden och om hur dessa kan förbättras.

Forskning, provning och annan utredningsverksamhet bör användas också i framtiden för att belysa hur konsumentproblem kan förebyggas och lösas och för att ge underlag för en effektiv marknadsbevakning.

Regeringen anser att ett konsumentpolitiskt forskningsprogram bör utarbetas.

Kommittén: Kommittén föreslår att den konsumentpolitiska forskningen förstärks inom universitet och högskolor. En särskild satsning bör göras på konsumenträtt och ekonomi. Ett konsumentpolitiskt forskningsprogram bör utarbetas (bet. s. 312-315).

Kommittén förordar att Konsumentverkets provlaboratorium bryts ut ur den statliga konsumentorganisationen och ombildas till ett av staten eller annan ägt bolag, om affärsmässiga och marknadsmässiga förutsättningar föreligger. Kommittén föreslår vidare att diskussioner tas upp på ministernivå för att påskynda en integration mellan de nordiska laboratorierna (bet. s. 307-309).

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser har yttrat sig om *konsumentforskningen*. *Konsumentverket* och *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, rättsvetenskapliga institutionen*, framhåller betydelsen av förstärkning av konsumenträttslig forskning vid universitet och högskolor. Behovet av ökade insatser beträffande hushållsekonomiskt inriktad forskning, knuten till universitet och högskolor, framförs av en rad instanser, bl.a. *Konsumentverket*, *Husmodersförbundet Hem och Samhälle*, *Sveriges Konsumentråd* och *Hushållningssällskapens förbund*. Några instanser, bl.a. *Konsumentverket*, betonar behovet av fasta forskningsresurser inom området hushållsekonomi. *Konsumentverket* och *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, rättsvetenskapliga institutionen*, framhåller därutöver bl.a. behovet av forskning inom områdena reklam och produktsäkerhet. Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs universitet, institutionen för slöjd och hushållsvetenskap*, tillstyrker kommitténs förslag om ett konsumentpolitiskt forskningsprogram. *Chalmers tekniska högskola* anser att samordningen på departementsnivå är av avgörande betydelse för formulering och fördelning av forskningsuppgifter och för resursallokering.

En rad remissinstanser har yttrat sig om *provningens verksamheten*. *Statskontoret* förordar att Konsumentverkets provningsverksamhet på sikt ombildas till ett statligt bolag för att kritik inte skall kunna riktas mot att staten subventionerar sin affärsmässigt bedrivna verksamhet. *Konsumentverket*, däremot, avvisar tanken att bolagisera verksamheten bl.a. eftersom kunskaperna från provningarna bäst kan användas inom en sammanhållen organisation. *Sveriges Provning- och Forskningsin-*

stitut (SP) föreslår att en samordning mellan Konsumentverkets provningslaboratorium och SP utreds. *Konkurrensverket* anför att provningar bör upphandlas i konkurrens i den mån de bekostas med statliga medel. *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* anser, för att värna konsumentintresset, att Konsumentverkets provningsverksamhet även fortsättningsvis, i vart fall innan standardiseringarna omfattar fler produkter, till viss del bör anslagsfinansieras. I annat fall riskeras att dåliga produkter inte blir testade. Alternativet är att göra viss testning obligatorisk. *Statens Maskinprovningar* är av en liknande uppfattning.

Några remissinstanser har berört *metodutveckling*. *Statens Maskinprovningar* anser att det finns en risk för att kompetensen beträffande metodutveckling på sikt utarmas, om metodutvecklingen inom provningsverksamheten skall ske på beställarnas villkor. *Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC)* tror att myndighetssubventionerade laboratorier i framtiden endast kommer att finnas på områden med mycket låg provningsvolym och för forsknings- och utvecklingsändamål. I ljuset av detta föreslår *SWEDAC* att den framtida laboratorieverksamheten skyndsamt utreds.

Skälen för regeringens bedömning: Forskning kan ge underlag för att vinna kunskap om konsumenternas förhållanden och hur dessa kan förbättras med avseende på alla de fyra mål för konsumentpolitiken som vi tidigare har föreslagit.

Den konsumentpolitiska forskningen tillhör inte någon särskild akademisk disciplin. Tvärtom bedrivs forskning i konsumentfrågor inom många områden med vitt skilda teoretiska och metodologiska ansatser. Försök att förankra konsumentforskningen inom högskolor och institutioner på mera kontinuerlig bas har delvis lyckats inom det konsumenttekniska området.

Regeringen vill erinra om att vi i vårt förslag till inriktningen av forskningspolitiken för budgetåren 1993/94-1995/96 (prop. 1992/93:170, bet. 1992/93:UbU15, rskr. 1992/93:388) har funnit det angeläget att forskningen på konsumentområdet kan utvecklas. Vi anförde därvid att det finns viktiga forskningsuppgifter på det hushållsekonomiska området. Som exempel anfördes frågan hur hushållen förmår utnyttja sina resurser i ett ekonomiskt krisläge. Också på det konsumenträttsliga området behövs forskningsinsatser, anfördes det, särskilt i ljuset av den europeiska integrationen. Även rättssociologisk forskning är angelägen för att belysa hur stor genomslagskraften av olika rättsregler - bl.a. sådana som har införts genom EES-avtalet - faktiskt blir. Vidare är internationella jämförelser viktiga för att värdera behovet av konsumentpolitiska åtgärder. Den decentraliserade konsumentverksamheten i Sverige - kommunal verksamhet samt sådan som bedrivs av frivilliga organisationer - ställer också krav på fortlöpande uppföljning och analys, bl.a. genom forskning.

Slutsatsen av det anförda var att regeringen föreslog att Konsumentverket skall ha tillgång till ett forskningsanslag. Med hänvisning till den konsumentpolitiska översynen ansåg regeringen att anslaget tills vidare borde ligga på i huvudsak oförändrad nivå. Regeringen föreslog således 2,1 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Riksdagen, som antog

Kommittén har föreslagit att regeringen tillsammans med ansvariga myndigheter samt experter och forskare skall utarbeta ett konsumentpolitiskt forskningsprogram. Några instanser stödjer kommitténs förslag.

Som tidigare har redovisats (avsnitt 3.2) pågår för närvarande ett arbete under Nordiska ministerrådet med utformningen av ett nordiskt konsumentpolitiskt forskningsprogram. Regeringen kan se fördelar med att den framtida konsumentforskningen i Sverige inte bara är i linje med ett kommande nordiskt forskningsprogram utan även står i samklang med ett nationellt program. Regeringen avser därför att inom kort i annan ordning ta initiativ till att det utarbetas ett nationellt forskningsprogram på konsumentområdet.

Frågan om inriktningen av ett sådant program är emellertid beroende av en rad faktorer som måste klarläggas närmare. Innan ett program utarbetas måste således ett underlag utarbetas som redovisar den konsumentforskning som har bedrivits hittills, liksom den som nu pågår på olika håll. Ett sådant underlag bör också inrymma en närmare analys av vilka konsumentfrågor som framtida forskning lämpligen skall avse. Slutligen behövs också en närmare beskrivning av de forskningsresurser som i dag finns tillgängliga vid olika institutioner.

Regeringen överväger att ta upp en diskussion om dessa frågor med berörda intressenter för en preliminär bedömning av hur det fortsatta arbetet lämpligen kan bedrivas. I det sammanhanget bör också övervägas vilka för- och nackdelar som är förknippade med att de särskilda forskningsmedlen förs över från Konsumentverket till något annat organ, t.ex. något forskningsråd.

Kommittén har föreslagit att konsumentforskningen förstärks inom universitet och högskolor. Regeringen stödjer i princip denna tanke men vill inte nu föregripa resultatet av övervägandena om ett forskningsprogram.

I fråga om prioriteringen av forskningsområden anser kommittén att det krävs särskilda satsningar på rättslig och ekonomisk forskning. Regeringen anser att också denna fråga bör få sin närmare belysning i samband med att ett forskningsprogram utarbetas. Ett ställningstagande i frågan bör anstå till dess att ett förslag till ett sådant program föreligger. Vi vill nu bara erinra om de ytterligare forskningsområden som nämndes i den forskningsproposition som vi nyss refererade till. Ett annat område som också bör nämnas är konsumentteknik. Som har framgått finns en viss mera kontinuerlig förankring av forskningen på det området vid olika forskningsinstitutioner. Vi anser det angeläget att också den framtida forskningen på detta område beaktas när ett forskningsprogram utarbetas. Ett starkt skäl för detta är också att den s.k. konsumenttekniska nämnden förväntas upphöra med sin verksamhet.

Vad så gäller *provnings- och annan utredningsverksamhet* kan konstateras att sådan utgör ett nödvändigt inslag i Konsumentverkets verksamhet för att få underlag för åtgärder med syfte att uppnå de konsumentpolitiska målen.

Konsumentverkets provningsverksamhet har skiftande karaktär. Viss provning utförs på uppdrag mot ersättning, annan ingår som ett led i myndighetsutövningen, exempelvis för att fastställa om en produkt avviker från gällande säkerhetskrav, åter annan provning genomförs i första hand för att ge underlag för konsumentinformation (t.ex. marknadsöversikter i Råd & Rön). Regeringen anser att det finns skäl att överväga möjligheterna att privatisera provningsverksamheten vid Konsumentverket helt eller delvis. Detta bör i första hand kunna ske i fråga om sådan verksamhet som inte behövs för myndighetsutövningen. Vi återkommer senare till detta (avsnitt 8.3).

6.6 Utbildning

Regeringens bedömning: För att konsumenterna skall kunna fungera som brukare och marknadsaktörer på ett så väl övervägt sätt som möjligt krävs att de har kunskaper. Utbildning är därför ett viktigt medel i konsumentpolitiken. Konsumentfrågorna bör integreras i undervisningen i olika ämnen främst i grundskolan men också i gymnasial utbildning.

Det är därutöver viktigt att specialutbildning i konsumentfrågor ges av olika aktörer på marknaden. Konsumentverkets utbildning av kommunernas konsumentvägledare spelar här en viktig roll.

Kommittén: Kommitténs huvudförslag överensstämmer i stort sett med regeringens bedömning (bet. s. 227, 293, 299, 300-304).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i denna del ansluter sig i stort till kommitténs förslag. Således instämmer bl.a. *Skolverket*, *Ungdomsstyrelsen* och *kommunerna i Malmö, Göteborg och Jönköping* i kommitténs bedömning av konsumentfrågornas betydelse inom undervisningen i skolan. *Ungdomsstyrelsen* föreslår att statligt stöd bör ges till projektverksamhet liknande "Ungdomsprojekt med konsumentfrågor" (se betänkandet s. 137). Även *Konsumentverket* betonar projektverksamheten och anser att den är ett viktigt komplement till skolinsatser. *Lärararhögskolan i Stockholm* delar kommitténs uppfattning att konsumentfrågor i bokstavig bemärkelse är vardagskunskaper men anser att de bör inhämtas i undersökningar och praktiska övningar. Kopplingen mellan miljöfrågor och konsumentfrågor i utbildning bör tydliggöras, menar *Naturvårdsverket*.

Skälen för regeringens bedömning: För att konsumenten skall kunna uppträda på ett medvetet sätt i hemmet och på marknaden fordras kunskap. Konsumentutbildning spelar givetvis här en viktig roll.

Konsumentutbildningen sker dels inom den obligatoriska undervisningen, dels i andra former. Konsumentfrågor kan behandlas i flera ämnen i grundskolan, såsom i hemkunskap och samhällskunskap. I

grundskolans kursplan i hemkunskap slås fast att ämnet skall medverka till att eleverna blir medvetna konsumenter.

Undervisningen i ämnet hemkunskap skall omfatta kunskapsområdena mat, boende och konsumentfrågor. Den skall ge praktiska och teoretiska kunskaper av betydelse för hälsa och livskvalitet. Den skall utveckla elevernas förmåga att analysera och lösa praktiska problem samt grundlägga en vana hos eleverna att reflektera över vilka konsekvenser våra vardagliga handlingar får för hälsa, ekonomi och miljö. Den skall också medverka till att eleverna blir medvetna konsumenter.

I gymnasieskolan finns inget ämne som tydligt lyfter fram konsumentfrågor. I kursplanerna för samhällskunskap, naturkunskap samt idrott och hälsa finns dock mål som berör konsumenttekniska frågor. Dessutom finns enskilda kurser inom vissa program som innehåller ekonomiska frågor och konsumentfrågor, t.ex. företagsekonomi,ushållning, livsmedelskunskap och näringslära.

Inom ramen för folkbildningen verkar studieförbunden genom studiecirklar som belyser olika frågeställningar av intresse för bl.a. konsumenterna. Utbildning i konsumentfrågor bedrivs för bl.a. näringsidkare, journalister, konsumentvägledare och socialsekreterare. Konsumentverket anordnar grundkurser och fortbildning för konsumentvägledare. Personal från Allmänna reklamationsnämnden medverkar också som lärare i denna utbildning, som har stor betydelse dels för vägledarnas kontakter direkt med konsumenterna, dels för deras samarbete med skolor och studieförbund. Konsumentverket utarbetar vidare studiematerial för användning i bl.a. grundskolan samt anordnar utbildning för lärare.

Även fackföreningsrörelsen och frivilliga organisationer liksom näringslivet bedriver olika former av konsumentutbildning.

Konsumenternas behov av kunskaper omfattar hela det konsumentpolitiska fältet: hushållsekonomi, marknadsföring och reklam, konsumentens rättigheter, hänsyn till miljön osv. I EU:s andra treårsprogram anges rätt till information och utbildning som en av de grundläggande rättigheterna för konsumenterna (se även avsnitt 3.3). Goda kunskaper är en förutsättning för att hushållen skall kunna utnyttja sina resurser på bästa sätt, för att konsumenterna skall kunna göra sina rättigheter på marknaden gällande och för att de skall undgå hälso och säkerhetsrisker. Det krävs också för att de skall kunna agera på marknaden och i hemmet på ett så miljöanpassat sätt som möjligt. Utbildning som konsumentpolitiskt medel kan användas för att möta alla de fyra mål som vi har förordat.

Det är enligt regeringens mening angeläget att skolans uppgift att främja elevernas utveckling till ansvarskännande samhällsmedlemmar omfattar också konsumentutbildning. Konsumentutbildningen bör ske i enlighet med principerna i den nya läroplanen för grundskolan.

Det är inte bara barn och ungdomar som behöver kunskaper som konsumenter för att klara sin roll på marknaden och i hemmet. Vissa kategorier vuxna kan typiskt sätt ha ett särskilt behov av utbildning, t.ex. invandrare. Till detta kommer att vissa yrkeskategorier behöver specialkunskaper, t.ex. socialsekreterare. Det är därför viktigt att

utbildning tillhandahålls även på annat sätt än inom ramen för skolväsendet. Här finns en viktig roll att spela för andra aktörer än staten, såsom studieförbunden och andra organisationer samt näringslivet.

Kommittén har inte gjort någon närmare analys av vilka faktiska effekter som Konsumentverkets utbildningsverksamhet (kurser och läromedel) har i förhållande till verkets övergripande mål och i förhållande till andra konsumentpolitiska medel. Samtidigt rör det sig om betydande resursinsatser från verkets sida. Vår principiella syn är att utbildningsverksamheten bör vara självfinansierad och alltså bygga på en naturlig efterfrågan. Till den del detta inte är möjligt måste det finnas starka konsumentpolitiska skäl till att Konsumentverket ändå genomför verksamheten. Det är möjligt att sådana finns när det gäller att exempelvis stödja den lokala konsumentverksamheten. Detta är dock en fråga som måste ges ytterligare belysning. Regeringen avser att göra detta i samband med den kommande budgetprocessen och får således anledning att i annan ordning återkomma till riksdagen i frågan.

Kommittén har föreslagit att offentliga bidrag till studieförbundens verksamhet i ökad utsträckning bör kunna utnyttjas på konsumentområdet. Regeringen finner inte anledning att i detta sammanhang närmare ta ställning till den frågan.

6.7 Rådgivning, opinionsbildning och annan information

Regeringens bedömning: Information i olika former är ett viktigt konsumentpolitiskt medel för att uppnå de konsumentpolitiska målen.

Företagen bör även fortsättningsvis ha ett huvudansvar för informationen till konsumenterna om varor, tjänster och andra nyttigheter som de tillhandahåller. Men även kommunala konsumentvägledningar och frivilliga konsumentorganisationer kan spela en viktig roll för att sprida information och för att ta emot klagomål, synpunkter och förslag från konsumenterna.

På staten bör det främst ankomma att se till att lagstiftningen om informationslämnande efterlevs och att ge underlag till andra aktörer.

Området för konsumentinformation bör utvidgas till att omfatta även avreglerade produktområden, såsom elförsörjning och transporter.

Kommittén: Det ankommer på konsumenterna att informera sig om utbudet på marknaden och att hålla sig informerade om sina rättigheter och skyldigheter. Statliga och andra insatser är nödvändiga för att göra det möjligt för konsumenterna att inhämta kunskap så att de handlar rationellt (bet. s. 203).

Remissinstanserna: Några remissinstanser har yttrat sig mera allmänt om informationens roll. Enligt *Konkurrensverket* klargör kommit-

tén inte tillräckligt tydligt hur gränserna skall dras mellan konsumenternas individuella ansvar och det ansvar som det offentliga bör ta på sig vad gäller information, rådgivning m.m. *Konsumentverket* framhåller att det är en viktig konsumentpolitisk uppgift att bygga upp de enskilda konsumenternas kunskaper genom information och utbildning. *Livsmedelsverket* anser det särskilt viktigt – med tanke på att det marknads-ekonomiska systemet förutsätter kunniga och kritiska konsumenter – att konsumentinformationen får en framträdande plats i konsumentpolitiken. Enligt *Industriförbundet* bör den statliga informations-, utbildnings- och förlagsverksamheten strikt begränsas till sådana ämnen som kan hänföras till den egentliga myndighetsutövningen, produktsäkerhetsarbetet i vidare mening samt budgetrådgivning och skuldsanering.

Skälen för regeringens bedömning: Information som konsumentpolitiskt medel kan användas i förhållande till vart och ett av de fyra mål för konsumentpolitiken som regeringen tidigare har föreslagit. Information är samtidigt ett komplext medel som inrymmer många olika aspekter om behov, avsändare, innehåll, utformning m.m. Regeringen kommer här inledningsvis att beröra några sådana. Därefter redovisas vårt ställningstagande till några av de detaljförslag på informationsområdet som kommittén har lagt fram, nämligen rådgivning och opinionsbildning.

Det är närmast en självklarhet att den som köper en vara eller en tjänst ofta behöver information både inför köpbeslutet och som ledning för sitt handlande därefter (t.ex. om hur produkten skall användas). På vissa områden har konsumenternas behov av information ansetts så påtagligt och betydelsefullt att det har beskrivits närmare i författningstext. Där har då också slagits fast en skyldighet för konsumentens motpart att lämna information i fråga. Vi skall strax ge exempel på sådana regler.

Men det enskilda hushållet behöver också information för andra situationer än då det uppträder som aktör på en marknad. Ett sådant fall, som har uppmärksammats mycket, bl.a. i samband med den nya skuldsaneringslagen, är information i hushållsekonomiska frågor, exempelvis budgetrådgivning. Många andra exempel kan ges. Här finns i princip utrymme för ett stort antal aktörer att verka, och detta sker också.

Men det är inte bara de enskilda konsumenterna som behöver informeras i konsumentpolitiska frågor. Även kommunala och privata konsumentorgan kan ha behov av information som de i sin tur skall ge vidare till konsumenterna. Andra s.k. vidareinformatörer av grundläggande betydelse för en framgångsrik konsumentinformation är massmedierna.

Utgångspunkten för synen på konsumentinformation i Sverige i dag är att huvudansvaret för information till konsumenterna om de varor och tjänster som bjuds ut på marknaden skall ligga på företagen själva. Denna syn kommer till uttryck i åtskilliga lagar på konsumentområdet, t.ex. marknadsföringslagen (1975:1418), produktsäkerhetslagen (1988:1604), prisinformationslagen (1991:601), konsumentförsäkringslagen (1980:38), konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen om paketresor (1992:1672).

Regeringen vill här erinra om att man inom EU fäster stort avseende vid informationsfrågorna. Redan i det första konsumentpolitiska programmet slås rätten till information fast. I EG-kommissionens andra konsumentpolitiska treårsprogram (1993–1995) pekar man på betydelsen av information för att konsumenterna skall kunna ta tillvara fördelarna med den inre marknaden. Informationsplikt föreskrivs i flera EG-direktiv. Det kan erinras om att artikel 129a i Romfördraget uttalar att Gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom bl.a. god konsumentupplysning (se avsnitt 3.3). Även det konsumentpolitiska handlingsprogram som antagits av Nordiska ministerrådet framhåller vikten av förbättrad konsumentinformation (se avsnitt 3.2).

Ett viktigt komplement till näringslivets information till konsumenterna utgörs av information som har andra aktörer som avsändare och som avser inte bara enskilda produkter utan exempelvis marknadsöversikter och information om allmänna konsumentfrågor. Det kan röra sig om konsumentinformation från staten, kommunerna, frivilliga konsumentorganisationer, massmedierna m.fl. Kommunernas konsumentvägledningar, med stöd från främst Konsumentverket, spelar här en huvudroll.

I det följande skall frågor om rådgivning i samband med köp av varor och tjänster samt opinionsbildningens roll behandlas närmare.

Rådgivning

Regeringens bedömning: Muntlig och skriftlig rådgivning kan vara ett viktigt instrument för att främja konsumenternas intressen med avseende på alla de fyra tidigare föreslagna målen för konsumentpolitiken. Den bör bedrivas så nära konsumenten som möjligt av de lokala konsumentorganen med stöd av bl.a. faktaunderlag från centralt håll.

Rådgivningsverksamheten bör även omfatta nyligen avreglerade områden.

Kommittén: En viktig uppgift för kommunerna är rådgivning till konsumenterna, bl.a. om hushållsbudget, konsumenträtt och reklamationer. Budgetrådgivningen bör utvecklas under de närmaste åren (bet. s. 281).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *kommunerna i Jönköping* och *Sölvesborg* och *Sveriges Konsumentråd*, instämmer i kommitténs förslag att budgetrådgivning skall ha hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet under de närmsta åren. *Sölvesborgs kommun* framhåller vidare vikten av att kommunerna får stöd och hjälp från staten för att kunna bedriva en verksamhet med hög kvalitet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens bedömning utgör rådgivning till konsumenterna ett värdefullt inslag i konsumentverksamheten. Det gäller bl.a. budgetrådgivning och rådgivning om skuldsanering och i rättsliga frågor. Den kommunala verksamheten

spelar här en mycket betydelsefull roll. Men det finns rådgivningsorgan inte bara i kommunal och annan offentlig regi utan även privat och i olika mellanformer. Även när det gäller rådgivning har företagen ett huvudansvar, t.ex. när det gäller egenskaper hos varor och tjänster, priser, bruksanvisningar. Inom vissa branscher görs dessutom mera generella rådgivningsinsatser, t.ex. av Konsumenternas bankbyrå, Konsumenternas försäkringsbyrå och Byggtjänst. Regeringen vill i detta sammanhang understryka vikten av att all rådgivning utförs under hänsynstagande till principer om konkurrensneutralitet. Det är en förutsättning för att konsumenterna skall kunna ha förtroende för den.

Såsom vi har beskrivit tidigare (avsnitt 4.4) medför avregleringen och förändringarna i den kommunala verksamheten att konsumenterna ställs inför helt nya valsituationer. Det är angeläget att konsumentrådgivningen även kan fylla behov av information inom detta område.

Opinionsbildning

Regeringens bedömning: Det ligger i sakens natur att många olika organ och aktörer på konsumentområdet deltar i den allmänna debatten och åsiktsbildningen. Även Konsumentverket bör givetvis kunna ge offentlighet åt sina synpunkter i frågor som det åligger myndigheten att bevaka. Detta bör göras inom ramen för verkets övergripande mål och under beaktande av att informationens innehåll och utformning skall uppfylla berättigade krav på saklighet och opartiskhet.

Kommittén: Kommittén har ingen erinran mot att en konsumentmyndighet ägnar sig åt opinionsbildning, men anser att detta inte bör ligga på Konsumentverket utan en annan (ny) konsumentmyndighet (bet. s. 329-330, 340).

Remissinstanserna: Några instanser, bl.a. *Industrieförbundet*, anser att den debatt och opinionsbildning som Konsumentverket i dag bedriver inte bör ingå i den statliga konsumentverksamheten utan ankomma på frivilliga organisationer, enskilda medborgare, politiker, företag och medier.

Skälen för regeringens bedömning: Med opinionsbildning avses här information som syftar till eller får som effekt att debatt skapas eller allmänhetens attityder, åsikter och värderingar påverkas.

En grundläggande fråga är i vad mån en statlig myndighet bör ägna sig åt opinionsbildning.

Kommittén har inte presenterat någon samlad syn på opinionsbildning som ett konsumentpolitiskt medel. Samtidigt tillmäter kommittén opinionsbildningen stor vikt bl.a. när det gäller renodlingen av Konsumentverkets olika roller (se avsnitt 8.2). Regeringen vill därför närmare belysa några i sammanhanget principiellt viktiga frågor.

Bestämmelser av intresse finns bl.a. i regeringsformen (RF) och tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 1 kap. 9 § RF skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Enligt 1 kap. 1 § TF står det varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av förordningens bestämmelser till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter.

Opinionsbildning har sedan decennier använts i statlig, kommunal och privat konsumentverksamhet, t.ex. av Konsumentverkets föregångare Aktiv hushållning och Konsumentinstitutet.

Det finns definitionsmässigt inget självklart motsatsförhållande mellan opinionsbildning som sådan och myndighetsutövning. Det ligger i sakens natur att offentliga organ som utövar myndighet mot enskild också har en skyldighet att informera om de regler som de berörda har att iakttä. Härigenom kan en god efterlevnad av reglerna främjas utan att något ingripande behöver ske. Sådan information kan givetvis även påverka mottagarnas åsikter och bidra till opinionsbildning i samhället i stort.

Också myndighetsinformation som behandlar olika produktenskaper och olika företags uppträdande på marknaden kan naturligtvis i vissa fall ha en inverkan på den allmänna åsiktsbildningen i samhället. Så t.ex. kan information från Konsumentverket om att Marknadsdomstolen har förbjudit en farlig vara få genomslagskraft i massmedierna. Inte heller sådan opinionsbildning kan anses oförenlig med vad som naturligtvis ingår i ett myndighetsutövande organs uppgifter.

Vad som däremot kan sättas i fråga är sådan opinionsbildning som – oavsett avsändarens syfte med informationen – kan komma att gälla allmänna politiska eller andra generella värderingar som det inte kan anses ligga i myndighetens uppgift att söka påverka.

Ett statligt konsumentorgan har den grannliga uppgiften att beakta RF:s krav på likhet inför lagen, saktighet och opartiskhet, samtidigt som det kan ingå i dess uppgift att ge uttryck åt exempelvis kritiska ställningstaganden i frågor av allmänt intresse inom myndighetens ansvarsområde.

Det kan nämnas att frågan om huruvida Konsumentverket och Socialstyrelsen hade åsidosatt RF:s krav på objektivitet och saktighet har prövats av Justitieombudsmannen (JO) i ett ärende som gällde en skrift om tobaksreklam med titeln Mördande reklam (beslut den 9 nov 1989, dnr 1242-1989). JO ansåg att skriften brast på några punkter genom att vissa relevanta fakta inte fanns med. Men JO tillade att sådana myndigheter med uppgifter på tobaksreklamens område som Konsumentverket och Socialstyrelsen måste kunna ge ut en debattskrift på området, värd namnet. Man kan enligt JO "inte kräva att den skall vara fullständigt neutral, helt odramatisk och i total avsaknad av provokativa uttalanden."

Mot bakgrund av vad som har anförts anser regeringen att en myndighet med sådana uppgifter som Konsumentverket måste kunna ge offentlighet åt sina synpunkter i frågor som det åligger myndigheten att

bevaka, givetvis inom ramen för verkets övergripande mål och med beaktande av att informationens innehåll och utformning skall uppfylla berättigade krav på saklighet och opartiskhet.

Prop. 1994/95:16

6.8 Marknadsbevakning och annan s.k. producentpåverkan

Regeringens bedömning: Marknadsbevakning bör tillmätas ökad betydelse som konsumentpolitiskt instrument. Det följer bl.a. av Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet.

Även en påverkan på företagen med syfte att få till stånd en frivillig anpassning av varor och tjänster m.m. till välgrundade konsumentönskemål bör utövas som ett komplement till marknadsövervakningen.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 219 f.). Kommittén har inte särskilt behandlat frivillig s.k. producentpåverkan.

Remissinstanserna: *Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC)* delar i huvudsak kommitténs bedömning av hur den övergripande inriktningen av det framtida arbetet inom marknads kontroll bör utformas. *Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP)* instämmer i kommitténs bedömning att resurserna för marknads kontroll i första hand bör satsas på att övervaka produkter som vid bristande funktion kan medföra säkerhets- och hälsorisker.

Skälen för regeringens bedömning: Med marknadsbevakning avses här den granskning och tillsyn som utövas av i första hand Konsumentverket inom ramen för verkets myndighetsutövning. Syftet med bevakningen är att se till att företagen på marknaden efterlever de spelregler som gäller om marknadsföring, information, avtalsvillkor och produkt-säkerhet.

Genom EES-avtalet och tilläggsavtalet till detta har Sverige åtagit sig att införa delvis nya regler om bl.a. prismärkning, oskäligen avtalsvillkor, vilseledande marknadsföring, paketresor och konsumentkrediter. Åtagandet innebär också att Sverige är förpliktat att tillse att reglerna efterlevs, exempelvis så att föreskriven information till konsumenterna lämnas av berörda näringsidkare. Tillsynen på konsumentområdet enligt de s.k. näringsrättsliga (marknadsrättsliga) reglerna åvilar Konsumentverket, i vissa fall i samråd med andra myndigheter.

Frågan är då vilka krav i fråga om resurser som de nya reglerna kommer att uppställa.

Regeringen bedömer att behovet av marknadsbevakning enligt icke varurelaterade EG-direktiv av de slag som har nämnts (vilseledande reklam, oskäligen avtalsvillkor, prismärkning m.m.) kommer att öka med internationaliseringen och efter hand som ny teknik och nya distributionsformer tillämpas. Behovet av internationellt informationsutbyte och internationell samordning kräver likaså ökade insatser. Att vidareutveck-

la befintliga kontaktnät och intensifiera samarbetet mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna är nödvändigt för att marknadsbevakningen skall kunna fungera inom hela EES. Utvecklingen går också åt det hållet.

Prop. 1994/95:16

Marknadskontroll av varor

Med begreppet marknadskontroll avses här en kontroll av produkters säkerhet när produkterna finns på marknaden. Det är en statlig efterkontroll av att tillverkare och importörer har fullgjort sina förpliktelser.

Riksdagen har nyligen antagit förslagen i propositionen om marknadskontroll för produktsäkerhet m.m. (prop.1993/94:161, bet. 1993/94:NU21, rskr. 1993/94:328). Innehållet i propositionen utgörs bl.a. av riktlinjer för organisationen av en marknadskontroll av produkter till skydd för främst liv, hälsa och miljö. Riktlinjerna innebär att ansvaret för marknadskontrollen fördelas områdesvis på redan befintliga tillsynsmyndigheter. SWEDAC är samordnande organ.

De regler som i linje med EES-avtalet numera utgör svensk rätt innebär att de nationella myndigheterna måste ta initiativ till systematiska granskningar och provningar av produkterna för att fastställa om dessa uppfyller säkerhetskraven. Marknadskontrollen omfattar både importerade produkter och sådana som har tillverkats i Sverige.

Införandet av nya lagar till följd av olika EG-direktiv har medfört att bl.a. Konsumentverkets tillsynsansvar har kommit att utvidgas till nya områden. Tillsynen kommer här framför allt att omfatta leksaker, personlig skyddsutrustning för privat bruk, hushållsapparater, maskiner för personligt bruk och textilier. EG:s direktiv om allmän produktsäkerhet medför också ett ökat ansvar. Detta direktiv täcks i Sverige i huvudsak av produktsäkerhetslagen (1988:1604). På vissa av dessa områden samverkar Konsumentverket i sin tillsyn med andra myndigheter, exempelvis Arbetsarkyddsstyrelsen (prop. 1993/94:186, s. 46).

Marknadskontrollen skall kunna genomföras i hela landet. Handläggningen av anmälningar från konsumenterna och anmälningar förmedlade via den lokala konsumentvägledningen är betydelsefulla för en effektiv kontroll. Även s.k. konkurrentanmälningar har betydelse.

Regeringen anser att skyddet av människors hälsa och säkerhet har avgörande betydelse när man bedömer behovet av marknadskontroll. Resurserna för marknadskontroll bör därför i första hand satsas på att övervaka produkterna från säkerhetssynpunkt och stå i rimlig proportion till de risker som är förknippade med olika produkter. Vid prioriteringen av Konsumentverkets resurser för marknadskontroll bör detta beaktas. Vi anser också att Konsumentverket bör kunna engagera den lokala konsumentverksamheten i arbetet med marknadskontrollen. Detta bör beaktas vid bedömning av hur stora resurser som bör avsättas för denna. Vi får återkomma till den frågan i samband med den kommande budgetprocessen. Det bör samtidigt betonas att företagen själva ytterst ansvarar för att spelreglerna på marknaden efterlevs. Det innebär att näringsidkarna har huvudansvaret för att produkterna uppfyller gällande

Internationell samverkan

Det kan nämnas att man, för att förebygga produktskador, inom ramen för det europeiska samarbetet har upprättat ett notifikationssystem varigenom medlemsländerna snabbt skall kunna få information när en farlig vara upptäcks i ett annat land. Även EFTA-länderna är som en följd av EES-avtalet med i systemet och kommer härigenom att få information om åtgärder som vidtagits för att stoppa farliga varor i andra länder.

I EG:s skaderapporteringssystem (EHLASS) samlas information in från utvalda sjukhus i medlemsländerna om varor som varit inblandade i hem- och fritidsolyckor. Statistik är alltså en del av produktsäkerhetsarbetet med långsiktigt syfte att bidra till att göra produkter säkrare.

Vidare pågår ett samnordiskt projekt om marknadsövervakning på produktsäkerhetsområdet. Det går ut på att utreda möjligheterna till nordisk samverkan, t.ex. i fråga om metoderna för marknadskontroll, notifieringsrutiner och ömsesidigt godkännande av provningar.

Dessutom har två nätverk bildats i syfte att utbyta erfarenheter om marknadsövervakningen och marknadskontrollen. I det ena nätverket, International Marketing Supervision Network, med representanter för övervakningsorgan inom OECD-länder, utbyter deltagarna erfarenheter om marknadsföringsmetoder och framväxten av nya system med hjälp av ny teknik (s.k. TV-shopping, distansförsäljning och andra metoder för försäljning över gränserna m.m.). Syftet är bl.a. att förebygga och beivra oacceptabla former av marknadsföring över gränserna. Detta nätverket behandlar inte produktsäkerhetsfrågor.

Det andra nätverket, PROSAFE (Product Safety and Enforcement Forum in Europe) är ett samordningsorgan för produktsäkerhet inom EFTA/EU-området. Här har tillsynsmyndigheter från EFTA- och EU-länderna slutit sig samman i syfte att verka för en hög produktsäkerhet inom EES.

Regeringen vill peka på möjligheten att i ett europeiskt perspektiv ytterligare utveckla det nordiska samarbetet på kontrollområdet. Norden betraktas alltmer som en gemensam marknad för tillverkare och distributörer. Enligt vår bedömning bör en nordisk samverkan medverka till en bättre samordning av tillsynen. En effektiv samverkan bör kunna bidra till att begränsa de sammanlagda kostnaderna för kontrollverksamheten i Norden. Enligt vår mening bör Sverige i det nordiska samarbetet verka för en förstärkning av en sådan samverkan.

Finansieringen av marknadskontrollen

Kommittén har inte funnit det möjligt att fastställa hur stora kostnaderna för marknadskontrollen kommer att bli.

Kommittén skulle enligt direktiven bedöma alternativa möjligheter att finansiera marknadskontrollen. Kommittén föreslår att en avgiftsfinan-

siering av marknadskontrollen på konsumentvaruområdet bör övervägas ytterligare. Kommittén har också hänvisat till att SWEDAC på regeringens uppdrag utrett frågan om alternativa möjligheter att finansiera marknadskontrollen till följd av EES-avtalet (rapport SWEDAC DOC 93:7).

SWEDAC gör bedömningen att avgiftsfinansiering inte lämpar sig för konsumentområdet och att det på detta område är svårt att finna en avgiftskonstruktion som är förenlig med EES-avtalet.

Regeringen vill för egen del framhålla att några säkra slutsatser om de framtida kostnaderna för marknadskontrollen inte kan slås fast i dag. Regeringen har i den nyss nämnda propositionen om marknadskontroll för produktsäkerhet m.m. behandlat SWEDAC:s rapport. Regeringen uttalar där att en avgiftsfinansiering av själva marknadskontrollen är väl motiverad på alla områden där avgifterna direkt kan kopplas till de produkter eller den verksamhet som skall kontrolleras. Som exempel på områden där avgiftsfinansiering knappast är möjlig anförs bl.a. konsumentvaruområdet. Här är en anslagsfinansiering sannolikt nödvändig, men utgångspunkten bör vara att resurser för marknadskontrollen skapas genom omprioriteringar i myndigheternas verksamheter och inte genom anslagsökningar. En mera ingående prövning av eventuell anslagsfinansiering av marknadskontrollen inom särskilda sektorer bör anstå tills ytterligare erfarenheter vunnits (prop. s. 29).

Regeringen har i detta sammanhang ingen anledning att frånga den principiella bedömning som gjordes i den nämnda propositionen. Men det bör samtidigt erinras om att riksdagen på förslag av regeringen på ett par konsumentvaruområden – leksaker och personlig skyddsutrustning för privat bruk – har bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en näringsidkare att betala vissa tillsynskostnader (7 § 2 lagen, 1992:1326, om personlig skyddsutrustning för privat bruk och 6 § 2 lagen, 1992:1327, om leksakers säkerhet; prop. 1992/93:112 s. 34 och 1992/93:111 s. 34 f.).

Regeringen har med stöd av bemyndigande föreskrivit att tillverkaren eller dennes behöriga representant inom EES skall betala Konsumentverkets kostnader för provtagning och undersökning av prover, om en leksak (SFS 1993:971) eller personlig skyddsutrustning (SFS 1993:972) vid kontroll visar sig inte uppfylla föreskrivna säkerhetskrav m.m. I fråga om leksaker gäller detta också för importören till EES. Dessa avgifter kan dock få endast marginell betydelse för finansieringen.

Uppföljning och rapportering

Behovet av insatser för marknadsövervakningen och marknadskontrollen kommer att variera över tiden. Marknadsbevakning kommer dock också i framtiden att vara en huvuduppgift för den statliga konsumentverksamheten. För att utföra denna uppgift bör de ansvariga myndigheterna – liksom hittills – använda en kombination av konsumentpolitiska medel.

Regeringen vill peka på vikten av en samlad och kontinuerlig rappor-

Annan s.k. producentpåverkan

En lagreglerad påverkan på företagens handlande på konsumentområdet har förekommit sedan början av 1970-talet, genom tillkomsten av lagar om marknadsföring och avtalsvillkor m.m. Verksamheten har sedan förlöpande byggts ut, senast som en följd av EES-avtalet.

Men redan innan en sådan verksamhet inleddes hade bl.a. de statliga konsumentorganen – men också olika organisationer – sökt att förmå företagen att på frivillig väg anpassa sina varor och tjänster m.m. till konsumenternas behov. Också efter tillkomsten av en mera formaliserad marknadsövervakning av det slag som regeringen tidigare har beskrivit har bl.a. Konsumentverket vid sidan om denna sökt utöva en påverkan av ett mera informellt slag. Det har handlat om att exempelvis förmå tillverkare att anpassa sina produkter till brukarönskemål, t.ex. i säkerhets- eller ergonomiskt hänseende. Ett inslag utgör här verkets medverkan i det internationella standardiseringsarbetet (se avsnitt 6.9). Men det har också handlat om annat, såsom marknadsförings- och distributionsmetoder, varuförsörjning och säljvillkor. Påverkan utövas inte bara mot tillverkare utan också mot näringsidkare i andra led.

En påverkan av det slag som vi behandlar här kan givetvis utövas även av andra. Det sker också i praktiken, genom bl.a. både centrala konsumentorganisationer och lokala konsumentgrupper.

En verksamhet av detta slag ligger väl i linje med det konsumentpolitiska handlingsprogram som gäller inom EU (se avsnitt 3.3). Där betonas nämligen vikten av ett förstärkt samråd mellan näringsliv och konsumentföreträdare.

Regeringen anser att en producentpåverkan av det slag som vi behandlar här också i framtiden bör kunna tjäna som komplement till den mera formaliserade myndighetspåverkan som vi har behandlat tidigare. En sådan verksamhet bör kunna bidra till uppfyllelsen av vart och ett av de fyra konsumentpolitiska mål som vi har förordat. På samma sätt som i fråga om de övriga medlen skall producentpåverkan av informellt slag bara användas i den statliga verksamheten när den är förenlig med någon av de tre prioriteringsgrunderna, liksom väsentlighetskravet.

Regeringens bedömning: Standardiseringsverksamheten kommer att få en allt större betydelse som en följd av EES-avtalet och det ökade utbudet av varor på marknaden. Det är viktigt att standardiseringen tillförs brukarsynpunkter och att en kompetent och effektiv konsumentmedverkan därför innefattas i standardiseringsarbetet.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens (bet. s. 217 f.).

Remissinstanserna: Några remissinstanser har uttalat sig i denna del. *Sveriges Konsumentråd* tillstyrker kommitténs förslag att konsumentorganisationer bör få stöd i form av utbildning och ekonomiska bidrag för att delta i standardiseringsarbetet. *Standardiseringen i Sverige (SIS)*, tidigare Standardiseringskommissionen i Sverige, anser att kompetenta företrädare från fristående konsumentorganisationer bör kunna vara ett komplement till konsumentmyndigheten i standardiseringsarbetet. *Handikappinstitutet* menar att det är viktigt att konsumentmyndigheten aktivt medverkar i standardiseringsarbetet och därvid beaktar funktionshindrades behov.

Skälen för regeringens bedömning: EG:s olika direktiv innehöll tidigare en mångfald tekniska detaljer. Detta medförde att harmoniseringsarbetet blev tidskrävande och därmed framskred långsamt. År 1985 togs inom EG ett beslut om att tillämpa en ny metod när det gäller harmonisering (The New Approach on Technical Harmonization of Standards, se avsnitt 3.3).

Den nya metoden har förstärkt behovet av en aktivt medverkan från konsumentrepresentanter. Det har blivit viktigare att i standarderna både beakta allmänna brukaraspekter och produktsäkerhetsfrågor. En standard är frivillig, men EG-direktiven innebär att produkter som har utformats enligt standarden förutsätts uppfylla de grundläggande säkerhetskraven.

Som ett led i att öka konsumentinflytandet tillkom år 1990 SIS konsumentråd, där Konsumentverket för närvarande har ordförandeskapet. Rådet har till uppgift att stärka konsumenternas deltagande i standardiseringsarbetet och höja medvetenheten om konsumentaspekterna.

På det internationella planet har nyligen EFTA:s och EU:s rådgivande konsumentkommittéer bildat en gemensam samarbetsorganisation för konsumentdeltagande i det europeiska standardiseringsarbetet, Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs (ANEC). Sveriges Konsumentråd medverkar från Sverige.

På konsumentområdet pågår ett omfattande europeiskt standardiseringsarbete. Ett tjugotal kommittéer, flera av dem med underarbetsgrupper, deltar för närvarande i arbetet med att utarbeta Europastandarder. Produkter som berörs är bl.a. möbler, leksaker, fritidshjälmar,

Säkerhetsfrågor, särskilt med avseende på barn, har traditionellt varit prioriterade områden såväl hos Konsumentverket som hos de internationella standardiseringsorganen. Konsumentverket har således under flera år bl.a. lett arbetsgrupper om mekanisk säkerhet för leksaker och barnomsorgsprodukter. Därigenom har man i det europeiska arbetet kunnat slå vakt om svenska säkerhets- och konsumentskyddshänsyn.

Regeringen anser mot den angivna bakgrunden att det är viktigt att konsumentaspekter också i framtiden tillförs standardiseringsarbetet. Konsumentverket bör därför även i framtiden medverka i detta arbete till den del det gäller sådan verksamhet där standardiseringsorganen utför ett arbete på uppdrag av EU och EFTA eller där Konsumentverkets insatser krävs med hänsyn till verkets tillsynsansvar i övrigt. Dessutom kan det vara lämpligt att standardiseringsarbetet breddas, så att även frivilliga organisationer kan vara med i detta, något som för övrigt är fallet redan i dag.

6.10 Reklamationshantering, medling och tvistlösning

Regeringens bedömning: Reklamationshantering, medling och tvistlösning på lokal nivå bör uppmuntras och främjas. Frågan om inrättande av lokala reklamationsråd bör prövas. Samtidigt har Allmänna reklamationsnämndens verksamhet stort värde och den bör fortsätta i samma former som i dag.

Kommittén: Kommittén har föreslagit att det upprättas lokala reklamationsråd, att den kommunala konsumentverksamheten bör ge vägledning i hur man väcker talan vid allmän domstol, att det är önskvärt att konsumenterna i första hand vänder sig till den lokala konsumentvägledningen och i andra hand till Allmänna reklamationsnämnden vid tvister i samband med gränsöverskridande handel, att man bör överväga att Allmänna reklamationsnämnden upphör med vissa typer av ärenden och i stället låter branscherna själva organisera och finansiera tvistlösning på dessa områden, att Allmänna reklamationsnämnden i ökad omfattning bör pröva ärenden som avser offentliga tjänster, att det bör införas en bestämmelse i Allmänna reklamationsnämndens instruktion att ett ärende får avvisas med hänvisning till att det i första hand skall hanteras lokalt samt att nämndens existens, huvudsakliga uppgifter och organisation ges stöd i lag (bet. s. 239 f.)

Remissinstanserna

Lokala reklamationsråd

Konsumentverket, Skellefteå kommun och Verdandi stöder förslaget om inrättandet av lokala reklamationsråd. Svenska Bankföreningen och

Konsument Göteborg är av motsatt uppfattning. *Allmänna reklamationsnämnden* menar att det inte är självklart att reklamationsrådets befattning med enskilda tvister skall utvecklas. Om detta ändå sker bör råden främst inrikta sig på att lösa tvister som nämnden inte prövar. I varje fall bör utvecklingen inte ledas i den riktningen att nämnden får rollen som överinstans till de lokala råden. *Grossistförbundet Svensk Handel* är tveksam till ytterligare överföring av tvistlösning till lokala konsumentorgan. *Konsumentvägledarnas förening* anser att lokala reklamationsråd endast kan fungera i begränsad omfattning och att de kräver en väl organiserad kommunal konsumentverksamhet som står för beredningen av ärenden samt övrig administration.

Tvister över nationsgränserna

Allmänna reklamationsnämnden menar att farhågorna när det gäller konsumenternas intressen beträffande tvister över nationsgränserna förefaller överdrivna. I huvudsak torde problemen vad gäller handel utanför Norden återfinnas på några speciella områden, nämligen när det gäller finansiella tjänster, postorder och s.k. TV-shopping samt vid köp av andelar i fritidslägenheter. Nämnden anser, liksom kommittén, att tvister över nationsgränserna i första hand bör behandlas lokalt.

Privata nämnder

KF instämmer i kommitténs överväganden att privata nämnder efter danskt mönster prövas även i Sverige. Några instanser, bl.a. *Konsumentvägledarnas förening*, *Konsument Göteborg* och *Hyresgästernas Riksförbund* delar inte kommitténs uppfattning i denna fråga. *Allmänna reklamationsnämnden* anser det finns starka principiella skäl som talar mot en övergång till privata nämnder och pekar också på att det inte finns något intresse från näringslivet att inrätta sådana nämnder.

Offentliga tjänster

Allmänna reklamationsnämnden pekar på att nämnden är oförhindrad att pröva tvister mellan konsumenter och statliga eller kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. En del tvister lämpar sig inte så väl för nämndförfarandet, exempelvis tvister som rör besvärliga kvalitetsbedömningar inom utbildnings- och vårdsektorn eller bedömningar av tjänster vars kvalitet är beroende av politiska beslut. *Motorvägarnas riksförbund* och *Pensionärernas Riksorganisation* tillstyrker förslaget att *Allmänna reklamationsnämnden* i ökad omfattning bör pröva ärenden som avser offentliga tjänster.

Lokal beredning

Några instanser, bl.a. *Svenska Kommunförbundet*, avstyrker förslaget att

en förutsättning för att Allmänna reklamationsnämnden skall behandla ärendet är att den kommunala konsumentverksamheten först har behandlat det. Även *Allmänna reklamationsnämnden* tar avstånd från kommitténs förslag om lokal beredning. *Konsumentverket* uttrycker däremot sympati för tanken men framhåller vikten av att denna möjlighet inte utnyttjas så att konsumenten kommer i kläm.

LO anför att det i och för sig är önskvärt att stärka den lokala medlingen och tvisthanteringen, men om detta skall ske genom att Allmänna reklamationsnämnden hänvisar en klagande att först söka rättelse lokalt måste sådana möjligheter finnas till hands. Så är det inte i alla landets kommuner. *Konsumentvägledarnas förening* ger uttryck för en liknande uppfattning.

Lagreglering av nämnden

Svenska Bankföreningen tillstyrker kommitténs förslag att Allmänna reklamationsnämnden existens, huvudsakliga uppgifter och organisation i huvuddrag ges stöd i lag.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt

En viktig del av det konsumentpolitiska arbetet syftar till att underlätta för konsumenterna att ta till vara sin rätt när det uppstår en tvist mellan en konsument och en näringsidkare om en vara eller tjänst. Det är en verksamhet som möter målet att främja konsumenternas rättsliga ställning och som också får som effekt att hushållens resurser utnyttjas bättre.

Företagens egen reklamationshantering är en grundläggande förutsättning för en fungerande marknad. Många företag, i synnerhet inom detaljhandeln, har i varierande grad rutiner och regler för att hantera reklamationer. Inom en rad branscher har det tillskapats särskilda nämnder som arbetar med reklamationshantering. Vissa av dessa redovisas i *bilaga 4*.

Om en tvist inte blivit löst på företags- eller branschnivå kan konsumenten i första hand vända sig till den lokala vägledningen. Den kommunala konsumentverksamheten, liksom en lokal verksamhet i föreningslivets regi, behandlas längre fram (avsnitt 7.4 och 7.5).

Allmänna reklamationsnämnden inrättades år 1968. Vid sidan om en prövning i nämnden har emellertid också domstolsalternativet i alla år stått öppet för konsumenterna. I fråga om kostnaderna kan noteras att en tvist vid allmän domstol i genomsnitt kostar 6 000-7 000 kr och ett ärende hos Allmänna reklamationsnämnden ca 1 600 kr. Kostnaden för klagomål hanterade av konsumentvägledare är i genomsnitt 200-300 kr.

Så gott som alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan om Allmänna reklamationsnämndens verksamhet har varit positiva till denna. Även regeringen är av denna uppfattning. Vi har i tidigare

avsnitt betonat vikten av att tvister så långt som möjligt kan lösas lokalt. Den kommunala konsumentverksamheten spelar här en betydelsefull roll. Det bör också en lokal verksamhet i föreningslivets regi kunna göra. Men även med en välutvecklad lokal verksamhet kommer det också i framtiden att finnas behov av ett centralt tvistlösande organ som Allmänna reklamationsnämnden. Ett skäl är att alla tvister inte kan lösas lokalt. Ett annat är att det behövs en instans som kan vara vägledande vid utformningen av praxis i rättsliga frågor, till nytta för den lokala medlingsverksamheten. Slutligen utgör reklamationsnämnden också ett stöd för den lokala verksamheten när det gäller bl.a. utbildning och information.

Det finns i detta sammanhang skäl att erinra om att EG-kommissionen i handlingsplanen för konsumentpolitiken inom EU för perioden 1993–1995 betonar att man vill skapa förlikningsförfaranden utanför domstolarna. Den svenska modellen med lokal medlingsverksamhet samt central tvistprövning i Allmänna reklamationsnämndens regi, liksom välutvecklade egenåtgärdsprogram för bl.a. reklamationshantering (se avsnitt 7.3), ligger väl i linje med dessa planer. Den bör också kunna tjäna som inspirationskälla då handlingsprogrammet skall förverkligas. Sverige bör inom EES (eller vid ett medlemskap i EU) agera i linje med denna syn.

Kommittén har föreslagit att Allmänna reklamationsnämndens existens m.m. skall ges stöd i lag. Enligt regeringens mening ger det underlag som har presenterats i frågan inte tillräckligt stöd för ett ställningstagande. Frågan kommer därför att beredas ytterligare inom regeringkansliet.

Lokal beredning m.m.

Kommittén har föreslagit att det skall införas en bestämmelse i Allmänna reklamationsnämndens instruktion med innebörd att ett ärende hos nämnden får avvisas med hänvisning till att det i första hand skall hanteras lokalt. Som framgått har flera remissinstanser – bl.a. nämnden själv – ställt sig kritiska till kommitténs förslag.

Regeringen anser inte, främst mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter, att det finns skäl att genomföra kommitténs förslag.

I några kommuner har försöksverksamhet bedrivits med lokala reklamationsråd. En utvärdering i Konsumentverkets rapport 1992/93:3 tyder på att reklamationsråden, trots att antalet ärenden är litet, har haft betydelse som grund för ett informellt samarbete mellan såväl konsumentvägledarna och handeln som mellan näringsidkarna själva.

Kommittén har anfört att reklamationsråden förefaller att kunna lösa konsumenternas klagomål på ett bra sätt och att de genom sin förekomst bidrar till att förebygga tvister. Den har därför föreslagit att det skall upprättas lokala reklamationsråd. Bl.a. Konsumentverket har ställt sig positivt till detta. Däremot har t.ex. Allmänna reklamationsnämnden och Grossistförbundet Svensk Handel ställt sig mera skeptiska till tanken.

Enligt regeringens bedömning skulle väl fungerande lokala reklamerationsråd kunna spela en viktig roll i konsumentpolitiken. Råden kan exempelvis arbeta för goda förhållanden mellan konsumentintressena och näringsidkarna lokalt. De kan också förmedla information om gällande regler till bl.a. det lokala näringslivet. Råden kan dessutom medverka till lösning av tvister mellan näringsidkare och konsumenter. Emellertid kan man konstatera – som också Allmänna reklamerationsnämnden har påpekat – att erfarenheterna av lokala reklamerationsråd ännu så länge är begränsade. Regeringen avser att följa utvecklingen på området. Om erfarenheterna ger skäl till det avser regeringen att längre fram, i annan ordning, redovisa sin syn på i vad mån den fortsatta utvecklingen av en reklamerationsrådsverksamhet lämpligen kan anknytas till den statliga konsumentpolitiken.

Tvister över nationsgränserna

Kommittén har påpekat att det är svårt att närmare bedöma vad EES-avtalet kommer att innebära för den internationella handeln och om antalet konsumenttvister kommer att öka. Men redan i dag kan konsumenträttsliga problem observeras inom områden som bank- och försäkringsverksamhet. I dag tecknas t.ex. ett stort antal utländska kapitalförsäkringar.

Utanför Norden är systemet med reklamerationsnämnder ovanligt. Att vända sig till utländsk domstol kräver kunskaper som den genomsnittlige konsumenten normalt inte besitter. Genom införandet av den s.k. Luganokonventionen i svensk rätt (SFS 1992:794) har det dock blivit möjligt för konsumenterna att i större utsträckning vända sig till svensk domstol vid tvist efter köp över gränserna.

Allmänna reklamerationsnämndens avgöranden är rekommendationer och inte verkställbara vare sig i Sverige eller utomlands. Enda möjligheten att få rättelse i en konkret tvist är att konsumenten vänder sig till domstol. Genom att sprida kunskap om reklamerationsnämnden utomlands kan man på sikt etablera ett samarbete mellan nämnder i länder där det finns sådana men också bidra med idéer om hur tvister kan lösas utanför domstolarna, i linje med tankarna i EU:s konsumentpolitiska handlingsprogram.

Enligt regeringens bedömning är det angeläget att konsumenterna kan få information om när de kan vända sig till svensk domstol eller Allmänna reklamerationsnämnden och när de måste vända sig till utländska instanser. Det finns vidare skäl för Sverige att – i första hand inom ramen för det europeiska samarbetet – bidra till framväxten av informella tvistlösningsformer som alternativ till domstolsprövning. Verksamheten vid Allmänna reklamerationsnämnden och dess nordiska motsvarigheter kan därvid tjäna som förebild.

Privata nämnder

Kommittén har föreslagit att man bör överväga att låta Allmänna

reklamationsnämnden upphöra med vissa typer av ärenden och i stället låta branscherna själva organisera och finansiera tvistlösning på dessa områden. Kommittén hänvisar till Danmark, där reklamationsnämnds-förfarandet utvecklats genom att man tillsatt ett antal privata nämnder som finansieras av branscherna i fråga. Forbrugerklagenævnet (motsvarigheten till Allmänna reklamationsnämnden) auktoriserar nämnderna och utövar tillsyn över dem. Nämnderna bygger på avtal mellan Forbrugerrådet och branschen i fråga. I Norge finns en liknande konstruktion med privata nämnder.

Enligt regeringens mening är olika initiativ till privata nämnder en intressant konsumentpolitisk utveckling. I Sverige har under de senaste åren ett flertal privata nämnder kommit till inom ramen för olika egen-åtgärdsprogram (se *bilaga 4*). Remissutfallet på kommitténs förslag i denna del har dock varit blandat. Regeringen kommer att följa utvecklingen på området, men är inte nu beredd att genomföra kommitténs förslag.

Offentliga tjänster

När det gäller offentliga tjänster prövar Allmänna reklamationsnämnden inte, enligt sin instruktion, konsumenttvister som rör exempelvis hälso- och sjukvård. Vidare har nämnden själv undantagit en del offentliga tjänster från sitt kompetensområde, såsom sotningstjänster och kommunal renhållning m.m. Motivet är att nämnden inte bör pröva ärenden på områden där verksamhetens kvalitet är direkt avhängig av politiska beslut eller där prövningen är beroende av sådan utredning som inte kan företas inom ramen för nämndens arbetsformer, som exempelvis inte medger vittnesförhör.

Regeringen anser inte att det finns skäl att nu ändra denna ordning.

6.11 Skuldsanering

Regeringens bedömning: Under de närmaste åren bör hög prioritet ges åt frågor som rör skuldsanering. Det är angeläget att den nyligen införda skuldsaneringslagen utvärderas så att man får ett underlag för eventuella förbättringar. Någon ändring i sekretessbestämmelserna föreslås inte.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dock föreslagit att den budgetrådgivning som bedrivs inom ramen för konsumentverksamheten i kommunernas egen regi bör ha samma sekretesskydd som enligt socialtjänstlagen, oberoende av hur verksamheten organiseras (bet. s. 227, 286).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser som har yttrat sig i frågan om skuldsanering, bl.a. *Göteborgs kommun*, delar kommitténs uppfattning att hög prioritet skall ges åt skuldsanering i det konsumentpolitiska

arbetet under de närmaste åren. Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, har kritiserat kommitténs förslag vad gäller sekretess inom den kommunala konsumentverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen beslutade våren 1994 att anta en skuldsaneringslag (prop. 1993/94:123, bet. 1993/94:LU26, rskr. 1993/94:303, SFS 1994:334). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1994.

Med skuldsanering menas att en fysisk person helt eller delvis befrias från betalningsansvaret för sina skulder. Skuldsaneringslagen innehåller en förfarandemodell i tre steg. I det första steget, som i huvudsak lämnas utanför lagen, skall en kraftigt skuldsatt gäldenär själv försöka träffa en uppgörelse med samtliga sina borgenärer. Gäldenären skall därvid kunna få råd och anvisningar av kommunen.

I ett andra steg kan gäldenären, om försöken enligt första steget misslyckas, hos kronofogdemyndigheten ansöka om frivillig skuldsanering. Med sådan skuldsanering avses att gäldenären tillsammans med kronofogdemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering, som måste godtas av samtliga borgenärer. Om någon borgenär skulle motsätta sig ett sådant förslag, skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten, som i ett tredje steg kan besluta om tvingande skuldsanering.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 14) anvisades ett engångsanslag på 10 miljoner kronor till Konsumentverket för att planera och genomföra utbildningsinsatser som bedömdes erforderliga i samband med skuldsaneringslagens ikraftträdande. Detta godtogs av riksdagen, liksom också – efter förslag av regeringen i kompletteringspropositionen 1993/94:150 bil. 13 – att ytterligare ett engångsbelopp på 15 miljoner kronor skulle anvisas, i syfte att i ett inledningsskede effektivisera och förstärka den kommunala verksamheten inom området budgetrådgivning och skuldsanering med anledning av den nya skuldsaneringslagen.

Enligt regeringens mening är det av stor vikt att frågor angående skuldsanering ges hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet. Frågan i vilken utsträckning Konsumentverket efter uppbyggnadsskedet skall medverka vid lagtillämpningen bör dock övervägas ytterligare i ljuset av att huvudansvaret för lagens tillämpning ligger på andra aktörer. I den mån dessa också på sikt vill anlita verkets tjänster – t.ex. i form av dataprogram eller utbildningsinsatser – bör utgångspunkten vara att detta sker på marknadsmässiga villkor.

Regeringen vill understryka det angelägna i att skuldsaneringslagen inom ett par år utvärderas, så att man då kan få en uppfattning om lagens effekter och därmed – i förekommande fall – underlag för eventuella justeringar av lagen.

Vad så gäller frågan om *sekretess* kan regeringen inledningsvis konstatera att sekretessen i fråga om socialtjänsten regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Där stadgas att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I samband med skuldsaneringslagens till-

komst uppmärksammades att det inte förekommer sekretess i de fall när kommunala konsumentvägledare lämnar råd till enskilda i budgetfrågor. De uppgifter som lämnas till vägledarna torde dock vara av samma slag som de som lämnas i socialnämndens rådgivningsverksamhet. Med anledning härav fann man att även sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i rådgivning som rör skuldsanering hos konsumentvägledare bör omfattas av sekretess. Därför infördes ett nytt stadgande (7 kap. 35 § sekretesslagen) som innebär att sekretess råder hos bl.a. kommunal konsumentvägledare i ärende om skuldsanering för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte själva beslutet om skuldsanering (prop. 1993/94:123 s. 164 f.).

Regeringen finner mot den angivna bakgrunden inte skäl att nu göra någon ändring vare sig i socialtjänstlagens eller skuldsaneringslagens sekretessbestämmelser.

6.12 Konsumtionen och miljön

Regeringens bedömning: För att konsumentpolitikens fjärde mål – om sambandet mellan konsumtion och miljö – skall uppnås bör sådana medel användas som kan leda till att konsumtionen minskar belastningen på miljön. Sådana medel kan vara bl.a. allmän miljöinformation, miljömärkning av varor samt åtgärder för att underlätta hushållens sortering av avfall.

Kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (bet. s. 230 f.).

Remissinstanserna: En rad remissinstanser behandlar miljöfrågorna. Några instanser stödjer kommitténs förslag. En del instanser menar att dessa inte är tillräckliga (*Konsument-Forum*, *Jordens vänner*). *Konsumentverket* framhåller vikten av att konsumenterna får information om produkter och system på ett samlat sätt och menar att detta i sig är ett starkt motiv för att ge verket ett uttalat ansvar för miljön. *Jordens vänner* anser att det inte räcker med att främja konsumtion av mindre miljöskadliga varor, utan målet måste vara att minska miljöbelastningen av konsumtionen. *Konsument-Forum* för ett liknande resonemang och menar att konsumtionen är orsaken till miljöproblemen. *Naturvårdsverket* instämmer i kommitténs bedömning att samarbetet mellan Konsumentverket och Naturvårdsverket bör öka framöver. Dessutom anser verket att det är ytterst angeläget för miljöarbetet att samhällets möjligheter att sprida information om konsumtions- och livsstilsfrågor prioriteras.

Allmän miljöinformation m.m.

Genom information om varors olika miljöbelastning kan man uppmuntra användningen av de mest miljöskonsamma alternativen. Regeringen anser därför att det är angeläget att näringsidkarna lämnar upplysningar om miljökonsekvenserna av sina varor. Också allmän utbildning i miljö-kunnande bidrar till att göra konsumenterna medvetna om sambandet mellan konsumtion och miljö.

Väl underbyggd och seriös information om varors miljöpåverkan är avgörande för att konsumenterna skall känna sig trygga i sina varuval och kunna åstadkomma en reell förändring av beteendet med hänsyn till miljön. Den viktigaste miljöinformationen till konsumenterna gäller energiåtgång, kemikalieanvändning, livsstilsfrågor och risker med avfall. Men ett problem är att det kan vara svårt att få fram djupgående kunskaper om varors miljöpåverkan. Det behövs större kunskap om såväl kortsiktiga som långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, nedbrytbarhet m.m.

En av de viktiga punkterna i riksdagens energi- och miljöpolitiska beslut från 1991 är frågan om effektivare energianvändning. De generella ekonomiska styrmedlen behöver kompletteras med mer direkta åtgärder, bl.a. information till hushållen om sparmöjligheter. Företagen har ett grundläggande ansvar för en god och vederhäftig information om sådana förhållanden som har angivits i det föregående. Vidare har Konsumentverket bl.a. en viktig uppgift i att medverka till utformningen av och informationen om energisnåla hushållsapparater.

Miljömärkning

Regeringen anser att en vederhäftig miljömärkning kan vara ett viktigt hjälpmedel för den enskilde konsumenten när det gäller val av produkter. Konsumenternas och företagets intresse av att handla miljöanpassade varor bör tillmätas stor betydelse av producenter, importörer och distributörer. Förutsatt att miljösymbolerna åtnjuter konsumenternas förtroende kan miljömärkningssystemen utgöra ett viktigt bidrag till utvecklingen mot ett kretsloppsanpassat samhälle.

Det förekommer i dag ett stort antal miljösymboler på marknaden, som i varierande grad beaktar produkternas funktion och effekter på miljön (se avsnitt 4.6). För att marknaden skall fungera effektivt är det viktigt att konsumenterna lätt kan få en korrekt uppfattning om vad miljösymbolerna står för. Efter hand som antalet miljösymboler ökar finns det en risk för att konsumenterna får allt svårare att överblicka marknaden. Vi anser därför att Konsumentverket fortlöpande måste följa utvecklingen och pröva vägar att få till stånd förbättrad information på området.

Genom att hushållen "vid källan" effektivt sorterar sitt avfall kan resursanvändningen och miljöbelastningen minska. Hushållen bör enligt vår mening därför uppmuntras att utnyttja system för källsortering. Hantering av avfall omfattar åtgärder såväl före som efter köp. Riksdagen fattade år 1990 beslut om att allt avfall som lämnas till slutbehandling fr.o.m. 1994 skall sorteras i kategorier som möjliggör lämplig hantering och att förbränning och deponering av osorterat avfall i allt väsentligt skall ha upphört vid utgången av år 1993.

Information om och svar på frågor om styrningen av avfallsströmmarna är en angelägenhet för både central och lokal konsumentverksamhet. Konsumentverket bör i samarbete med Naturvårdsverket skapa ökat utrymme för information och utbildning på detta område.

Miljöargumentering i marknadsföring

Vilsledande miljöargument används ibland i marknadsföringen av produkter. Detta kan på sikt leda till att miljömärkningen betraktas som ovederhäftig av konsumenterna. Konsumentombudsmännen i de nordiska länderna har därför nyligen utarbetat kriterier för bedömning av miljöargument i marknadsföringen i enlighet med marknadsföringslagstiftningen.

Regeringen vill understryka att miljöargumenteringen i marknadsföringen måste ligga på en etiskt hög nivå. Vi menar att denna fråga kommer att öka i betydelse och att det är angeläget att Konsumentverket också ger hög prioritet åt bedömningen av miljöargument i marknadsföringen.

7.1 Inledning

Sammanfattning: De konsumentpolitiska medlen har olika karaktär. Vissa är i princip tillgängliga för var och en, exempelvis information och opinionsbildning. Andra, som marknadskontroll och standardisering, är förbehållna ett begränsat antal aktörer.

För vissa frågor är en lokal verksamhet mest effektiv. För andra krävs insatser på central nivå.

Slutsatsen blir att en effektiv konsumentpolitik som skall tillgodose många olika behov utformas bäst genom medverkan från aktörer av olika slag.

De flesta frågor som gäller den enskilde konsumentens individuella förhållanden kan klaras av effektivast i hans eller hennes närmiljö. En effektiv lokal verksamhet är därför av största betydelse.

Den konsumentpolitik som vi har i dag kännetecknas av en samverkan mellan olika aktörer. Givetvis står konsumenten själv – eller det enskilda hushållet – här i centrum, i egenskap av den brukare eller marknadsaktör som konsumentpolitiken ägnar sin uppmärksamhet. Men konsumenten eller det enskilda hushållet är inte bara ett passivt objekt för detta intresse. Det är konsumenten som genom sitt beteende ger signaler till marknaden som denna reagerar på.

Det ligger i sakens natur att det i första hand också är konsumenten själv som reagerar och vidtar nödvändiga åtgärder när det uppstår problem. Typiskt sett bör det ligga i intresset hos den näringsidkare som är konsumentens handelspartner på en marknad att såväl han själv som konsumenten blir nöjd med det ömsesidiga mellanhavandet. Och det naturliga är att konsumenten själv reagerar gentemot näringsidkaren på ett eller annat sätt om han inte är nöjd, exempelvis på grund av bristande information eller därför att han anser att det finns skäl att reklamera ett fel.

Vid sidan om konsumenterna själva har företagen en huvudroll i konsumentpolitiken. Det måste alltid i första hand vara ett ansvar för den enskilda näringsidkaren eller näringslivet som kollektivt att komma till rätta med sådana marknadsstörningar eller problem i övrigt som kan hänföras till företagets eget beteende.

Historiskt är det i Sverige i första hand tre aktörer som har kommit att verka inom konsumentpolitiken vid sidan om konsumenterna och näringsidkarna själva, nämligen staten, kommunerna samt de frivilliga organisationerna.

Hur bör då rollfördelningen vara? Vi vill först erinra om att frågan inte gäller att samhället skulle ålägga någon att vid sidan om staten ta ett ansvar inom konsumentpolitiken. Det handlar om att peka på hur vi

skulle vilja se ansvaret fördelat under förutsättning att de berörda är beredda att ta detta, så att konsumentpolitiken uppfyller höga krav på effektivitet.

En diskussion om rollfördelningen tar naturligen sin utgångspunkt i frågan om vem som kan eller bör kunna förfoga över de konsumentpolitiska medel som har redovisats tidigare (avsnitt 6).

Frågan om *lagstiftning* som konsumentpolitiskt medel behöver inte behandlas här eftersom aktörsrollen är given. När vi har talat om *ekonomiskt stöd* har vi avsett det förhållandet att samhället avsätter medel för att möjliggöra för olika konsumentorgan m.fl. att driva en konsumentinriktad verksamhet. Detta medel kan vi därför också lämna åt sidan här.

I en vid mening kan *åtgärder för att främja ett enskilt hushålls tillgång på varor och tjänster* vidtas av i princip vem som helst. Men den företeelse som vi har uppmärksammat särskilt när vi har behandlat detta konsumentpolitiska medel – varuförsörjningen i glesbygd – har generell karaktär. Den utveckling som sker här har i första hand att göra med handelns struktur och företagens eget handlande, distributions- och kommunikationsförhållanden, befolkningsunderlag samt hushållens beteende. Företeelsen har således komplex karaktär. Olika åtgärder kan vidtas för att främja varutillgången i glesbygd. Här krävs i första hand insatser i samverkan mellan näringslivet, staten och de berörda kommunerna. Givetvis kan också andra aktörer – exempelvis enskilda konsumenter och frivilliga organisationer – här liksom annars söka påverka utvecklingen genom bl.a. opinionsbildning. Men ytterst är lösningen på det generella problem som vi syftar på beroende av politiska beslut.

Vad så gäller *forskning, varuprovning och annan utredningsverksamhet* ter sig aktörsfrågan något enklare. Sådan verksamhet kan i princip bedrivas av såväl offentliga som privata organ, både inom ramen för och utanför statlig myndighetsutövning och av exempelvis frivilliga organisationer. En sådan ordning har också förekommit på konsumentområdet i Sverige under lång tid. Detsamma (utom i vad avser myndighetsutövning) kan i viss mån sägas om *utbildning* i konsumentfrågor. Men här måste man förstås skilja på sådan utbildning som är obligatorisk och annan utbildning, t.ex. fortbildning. När det gäller utbildning av det senare slaget finns ett utrymme för andra aktörer än det allmänna skolväsendet.

Vi har tidigare ingående redogjort för *informationsfrågornas* betydelse inom konsumentpolitiken och de olika aktörer som verkar och har verkat här (avsnitt 6.7). Sammanfattningsvis kan sägas att detta är ett område där det finns utrymme för ett i princip obegränsat antal aktörer att verka.

Vad därefter gäller *marknadsövervakning* påminner vi om (se avsnitt 6.8) att vi med detta uttryck avser en verksamhet med syfte att tillse att regler om varors utformning, om marknadsföring och information m.m. efterlevs. Begreppet innefattar myndighetsutövning gentemot berörda företag. Sådan verksamhet är i princip förbehållen offentliga organ, vilket alltså innebär en begränsning av kretsen av tilltänkta aktörer. Slutsatsen blir följaktligen att marknadsövervakningen också fortsätt-

ningsvis i allt väsentligt måste vara en statlig angelägenhet, utövad av statliga organ, som dock i viss utsträckning i princip kan anlita andra aktörer (t.ex. de kommunala konsumentvägledarna) att bistå i verksamheten. Det gäller däremot inte vad vi har betecknat som annan s.k. producentpåverkan, dvs. försök att på informell väg påverka tillverkare och andra att frivilligt anpassa produkter m.m. till konsumenternas önskemål. En sådan verksamhet kan förstås bedrivas också av exempelvis konsumentorganisationer.

Medverkan i det internationella *standardiseringsarbetet* är givetvis en uppgift för den industri som tillverkar de produkter som berörs av standardiseringen. Men samtidigt berör standardiseringen givetvis också avnämarna av de standardiserade produkterna och därmed bl.a. konsumenterna. I och med den nya harmoniseringsmetoden (New approach, se avsnitt 3.3) har staten intresse av att även konsumenternas intresse av hälsa och säkerhet beaktas när man fastställer standarder. Genom konsumentmedverkan i standardiseringsarbetet kan detta ske under hänsynstagande till brukaraspekter. Här finns en viktig roll att spela också i framtiden för såväl den statliga konsumentmyndigheten (se avsnitt 6.9) som för frivilliga organisationer.

Frågan gäller sedan rollfördelningen för *reklamationshantering, medling och tvistlösning*. Det ligger i sakens natur att reklamationshantering i mera snäv mening måste utövas av den som en reklamation riktas till eller någon som han anlitar. Också rollen för tvistlösning i egentlig mening – uppfattad som bindande och verkställbara avgöranden av tvister – är given och lagd på de allmänna domstolarna. Med tvistlösning i en vidare mening – innefattande medlingsverksamhet – är det anorlunda, dvs. sådan verksamhet som innefattar prövning av tvister med icke bindande rekommendationer om hur de bör lösas. Vid sidan om Allmänna reklamationsnämnden finns olika privata, mer eller mindre branschanknutna nämnder. Likaså spelar den kommunala konsumentverksamheten en viktig roll på detta område. I princip hindrar inget att också andra aktörer verkar här. Man skulle således mycket väl kunna tänka sig att frivilliga organisationer etablerade sådan verksamhet, exempelvis på det lokala planet i samverkan med handeln.

Vad så slutligen gäller rollfördelningen i fråga om *skuldsanering* måste man skilja på olika situationer. En form av skuldsanering är den som sker inom ramen för den skuldsaneringslag som trädde i kraft den 1 juli 1994. Här har rollfördelningen slagits fast i lagen, med kommunerna, kronofogdemyndigheterna och domstolarna som huvudaktörer i nu nämnd ordning. Men innan de två sistnämnda aktörerna engageras måste konsumenten själv ha gjort ansträngningar att träffa uppgörelser med sina borgenärer. I detta arbete kan han få råd och anvisningar av kommunen. Men givetvis kan man tänka sig att han bistås också av andra, som exempelvis en lokalt verkande förening med sådana uppgifter på sitt program. Och självfallet kan vidare en verksamhet med skuldsanering som mål bedrivas även utan direkt anknytning till lagen. Också i den situationen kan man identifiera uppgifter som med fördel kan ligga på olika aktörer utanför den statliga eller kommunala sfären.

Sammanfattningsvis innebär det som har anförts att det finns ett stort utrymme för många olika aktörer i första hand på områdena för forskning, provning och annan utredningsverksamhet, utbildning samt rådgivning, opinionsbildning och annan information. På dessa områden finns i princip inga begränsningar i möjligheterna för var och en att driva en verksamhet. Inom vissa ramar finns det också utrymme för både offentliga och privata aktörer vad gäller standardisering och skuld-sanering.

Hur bör då ansvaret för insatser på dessa olika områden fördelas? Svaret på den frågan bör enligt regeringens bedömning bl.a. vara beroende av om medlet i fråga skall användas för att skydda kollektivet av konsumenter, kanske mera långsiktigt, eller en enskild konsument i det individuella fallet.

Vår grundläggande syn är att framtidens konsumentpolitik bör utformas så att *den enskilda konsumenten*, det enskilda hushållet, i största möjliga utsträckning får erforderligt stöd av en aktör som står honom eller henne så nära som möjligt, både geografiskt och på annat sätt. En konsumentpolitik som uttrycker denna subsidiaritetsprincip bygger alltså på tanken att den konsument som inte klarar av att lösa problem på egen hand – och inte heller med hjälp av sin nära omgivning (familj och vänner) – är mest betjänt av att kunna få hjälp av någon som är lätt tillgänglig. Det kan vara en kommunal konsumentvägledare, kanske inom ramen för ett lokalt medborgarkontor. Det kan vara en lokal konsumentorganisation eller en avdelning av en organisation med större geografisk täckning.

När det sedan gäller mera *generella* konsumentpolitiska insatser, liksom skyddet av ett större (icke lokalt) kollektiv av konsumenter, kommer det också i framtiden att krävas insatser på central nivå. Vår bedömning är att en effektiv lokal verksamhet också i framtiden kräver en praktisk uppbackning från statens sida. Staten har också i övrigt en roll att spela när det gäller den mera övergripande verksamheten. Men här finns också utrymme för andra aktörer, exempelvis regionala eller rikstäckande organisationer. Givetvis kan också lokala föreningar tänkas ägna sig åt frågor av mera generell konsumentpolitisk karaktär.

Regeringens uppfattning är att en bred och mångsidig konsumentpolitisk verksamhet med medverkan från många olika aktörer på lokal och central nivå bör uppmuntras.

Regeringens bedömning: Konsumenten är konsumentpolitikens viktigaste aktör. Genom sitt beteende påverkar han eller hon marknaden. De flesta problem som uppkommer löser konsumenten på egen hand eller i samverkan med andra aktörer.

Fler kanaler bör öppnas för konsumenterna att lämna information och utöva påverkan, liksom för att få råd och stöd. Den konsument som behöver hjälp utifrån bör i största möjliga utsträckning få det lokalt.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 202).

Remissinstanserna: Bara ett fåtal instanser har yttrat sig om den enskilda konsumenten som aktör. *LO* anser att det är i hög grad producenternas och distributörernas beteende på marknaden som avgör huruvida det är praktiskt möjligt för konsumenten att grunda sina val på rationella överväganden. *Vördandi* menar bl.a. att kraven på konsumenten måste ställas i förhållande till den enskilda konsumentens förutsättningar.

Skälen för regeringens bedömning: Marknadsekonomin innebär att det pågår en fortlöpande dialog mellan näringsidkarna och konsumenterna. Konsumenterna ger genom sitt beteende information om sina önskemål och marknaden anpassar sig efter detta. I idealfallet fungerar allt utan friktioner. Så är det givetvis också ofta i praktiken.

Men det fungerar inte alltid så smidigt. Problem av olika slag uppkommer, men av varierande orsaker. Vi har berört detta tidigare (se bl.a. avsnitt 5.1).

Det är naturligt att problemen i första hand tas upp i dialogen mellan konsumenterna och näringsidkarna, när det är möjligt. Konsumentpolitikens utgångspunkt måste därför vara att i första hand konsumenterna själva reagerar och vidtar åtgärder för att ta till vara sina intressen. Det är konsumenterna själva som är bäst skickade att bedöma hur de på bästa sätt skall utnyttja sina resurser. Åtskilliga konsumenter kan själva göra sina rättigheter gällande. Konsumenterna kan också många gånger själva bedöma när varor och tjänster är förenade med hälso- och säkerhetsrisker.

Men samtidigt finns situationer där den enskilda konsumenten varken själv eller i samverkan med sin närmaste omgivning (familj, vänner) klarar av att reda ut problem som uppstår. Vissa konsumentfrågor har dessutom över huvud ingen anknytning till en relation mellan en konsument och en näringsidkare. De kan ha att göra med balansförhållandena mellan konsumenter och näringsidkare på en marknad, marknadsstrukturen eller allmänna bristföreteelser (knapphet på pengar och varor osv.). Andra frågor kan uppkomma på grund av omständigheter som i större eller mindre grad har att göra med konsumenternas subjektiva förhållanden: resurser, kunskaper och erfarenheter osv.

Vissa spörsmål kan ha generell räckvidd och beröra många konsumenter. De behöver därför behandlas av en aktör med en sådan inriktning, t.ex. en myndighet eller en frivillig organisation som verkar centralt. Andra frågor kan gälla svårigheter som det enskilda hushållet har och som kan lösas endast genom att hushållet får hjälp utifrån. Dessa omständigheter har också under lång tid varit erkända och utgjort utgångspunkten för konsumentpolitiken.

En fungerande marknadsekonomi kräver kunniga, välinformerade och kritiska konsumenter. Konsumentutbildning inom både det obligatoriska skolväsendet och frivillig verksamhet är därför ett viktigt konsumentpolitiskt medel. Detsamma gäller information av olika slag. Här är utrymmet stort för en samverkan mellan olika slags insatser, alltifrån generell information om marknaden till rådgivning till enskilda konsumenter. Vid regeringens genomgång tidigare av konsumentpolitikens medel har vi betonat vikten av att den konsument som behöver råd eller konkret hjälp i annan form i största möjliga utsträckning kan få det i sin närmiljö. Vi fäster alltså stor vikt vid en lokal konsumentverksamhet. En sådan kan spela också en helt annan roll, nämligen som kanal för den enskilda konsumentens önsknings och åsikter. Den lokala verksamheten kan bidra till att utveckla dialogen mellan näringsliv och konsumenter och därmed få marknadsekonomi att fungera bättre.

7.3 Näringslivet

Regeringens bedömning: Som konsumenternas handelspartner på marknaden utgör näringsidkarna de viktigaste konsumentpolitiska aktörerna, näst efter konsumenterna själva. Det är på näringsidkarna som huvudansvaret bör ligga för att spelreglerna på marknaden följs. Näringslivets egenåtgärder bör därför också i fortsättningen spela en avgörande roll för ett fullgott konsumentskydd.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 296 f.).

Remissinstanserna: *Konkurrensverket* delar kommitténs uppfattning att näringslivet bör öka sitt engagemang på konsumentområdet bl.a. på områden som opinionsbildning, utbildning och rådgivning. Av en liknande uppfattning är *Finansinspektionen*. *ICA Förbundet* ansluter sig till kommitténs synsätt beträffande näringsidkarnas huvudansvar. I fråga om näringslivets egenåtgärder biträder bl.a. *Industriförbundet*, *SAF* och *Finansinspektionen* kommitténs uppfattning. *Industriförbundet* är dock inte fullt så optimistiskt som kommittén i fråga om de närmaste årens utveckling av egenåtgärder. Av samma uppfattning är *SAF* och *Företagarnas Riksorganisation*.

Skälen för regeringens bedömning: Ansvar för att marknaden fungerar så friktionsfritt som möjligt bör i första hand ligga på mark-

nadsaktörerna själva. Det innebär att företagen själva måste svara för att de produkter som de tillhandahåller är säkra, att konsumenterna får god information och att de spelregler som i övrigt gäller för marknaden efterlevs.

Näringslivet tar också i stor utsträckning ett sådant ansvar. Konsumenternas behov av information om utbudet av varor och tjänster på marknaden tillgodoses givetvis i stor utsträckning av de berörda företagen själva. Det alldeles övervägande antalet reklamationer klaras av genom de berörda företagens egna åtgärder. Och näringslivet har i samverkan under lång tid på olika områden bedrivit en självreglerande och självsanerande verksamhet.

Det finns skäl att något beröra den konsumentpolitiskt betydelsefulla verksamhet som går under namnet *egenåtgärder*. Med egenåtgärder avses åtgärder som i systematiserad form vidtas av antingen ett enskilt företag, en grupp av företag, en hel bransch eller näringslivet i sin helhet i syfte att utreda, förebygga eller lösa problem i förhållande till konsumenter eller andra kunder.

Exempel på egenåtgärder är normbildning, övervakning av efterlevnaden av olika normer, reklamationsregler, reklamationshantering, utarbetande av standardformulär, informationssystem, utbildning, inrättande av konsumentkontaktavdelningar hos företag samt produktutformning i enlighet med säkerhetskrav.

Som exempel på organ som har inrättats för att ha hand om program för egenåtgärder kan nämnas de tvistlösnande nämnder m.m. som har upprättats i vissa branscher (exempelvis på försäkringsområdet), Konsumenternas bankbyrå som ger råd och annan information till allmänheten samt från marknadsföringens område Marknadsetiska rådet och Etiska rådet mot könsdiskriminerande reklam (se vidare *bilaga 4*). Egenåtgärderna bidrar till att förbättra marknads sätt att fungera och innebär att behovet av åtgärder från andra aktörer minskar.

Nära näringslivets egna program för egenåtgärder ligger det *förhandlingssystem* som har vuxit fram. Det kännetecknas av att konsumenternas ställning förbättras genom förhandlingar mellan konsumentföreträdare och näringsliv, vilket leder till överenskommelser om normer och spelregler för t.ex. marknadsföring, information och avtalsvillkor. Sådana överenskommelser efter förhandlingar är ett typiskt nordiskt konsumentpolitiskt inslag.

Regeringens inställning är att en vidareutveckling av näringslivets program för egenåtgärder är av största betydelse för framtidens konsumentskydd. Vi vill också betona vikten av att sådana program införs och utvecklas på den lokala nivån, gärna i samverkan med de lokala konsumentorganen (kommuner och frivilliga organisationer).

Vi anser att den idé om en utveckling av konsumentpolitiken i samverkan mellan näringsliv och konsumentintressen som egenåtgärdsprogrammen och förhandlingssystemet uttrycker bör föras ut för att tjäna som modell på ett vidare europeiskt plan. Om Sverige blir medlem i EU kommer naturliga kanaler att öppnas för ett sådant inflytande. Detta ter sig särskilt angeläget i ljuset av varu- och tjänstehandels fortgående

internationalisering. Man måste dock vara uppmärksam på de konkurrensproblemen som kan skapas.

Men det står samtidigt klart att näringslivet och konsumenterna inte ensamma kan säkerställa att de konsumentpolitiska målen uppnås. Näringslivet kan exempelvis bara i vissa begränsade hänseenden – t.ex. genom att använda etisk marknadsföring och välbalanserade köpvillkor eller sälja produkter som håller hög kvalitet – främja hushållens resursanvändning.

Det är dessutom inte givet var balanspunkten ligger mellan konsumenternas och näringslivets berättigade intressen. Man måste erkänna att intressena kan vara motstridiga och att det alltså kan finnas en konflikt mellan de båda parterna. Vi syftar här inte bara på förhållandet mellan en enskild konsument och en individuell näringsidkare. Givetvis förekommer också intressekonflikter mellan kollektiva konsumentintressen och näringslivets intressen.

Konflikterna kan avse allt från frågan om behovet av lagstiftning på ett visst område till en konkret tvist om huruvida en vara är behäftad med ett fel eller ej, från frågan om konsumentkollektivets informationsbehov till en enskild konsuments behov av budgetrådgivning eller skuldsanering.

Vissa konflikter kan undvikas genom intervention från andra aktörers sida. Som exempel kan vi ta ett fall där konsumentorganisationer eller massmedia gör en marknadsöversikt som kompenserar informationsbrister från de berörda näringsidkarnas sida. Andra konflikter kvarstår kanske men kan lösas genom ingripande från ett utomstående organ. Det är fallet när en tvist hänskjuts till rättslig prövning. Vidare ligger ju vissa konsumentpolitiska medel, som lagstiftning, marknadsbevakning (myndighetsutövning) och skuldsanering i bestämda aktörers händer. Det måste alltså finnas andra aktörer inom konsumentpolitiken än bara konsumenterna och näringsidkarna själva.

7.4 De frivilliga organisationerna

Regeringens bedömning: De frivilliga konsumentorganisationerna kan kanalisera de enskilda konsumenternas önskemål, intressen och engagemang. De kan på så sätt påverka såväl marknaden som morgondagens konsumentpolitik. De bör också, framför allt på det lokala planet, kunna bistå konsumenter som behöver hjälp.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 288 f.). På sikt önskar kommittén föra över mer av ansvaret inom konsumentpolitiken till organisationerna (bet. s. 202-206, 328).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser som har yttrat sig i frågan, däribland *Konsumentverket*, uttrycker samma uppfattning som kommit-

tén. *Statens handikappråd* anser inte att konsumentupplysning är en uppgift för frivilliga organisationer. *Naturvårdsverket* betonar att myndighetsuppgifter inte skall läggas på organisationer.

Skälen för regeringens bedömning: De frivilliga organisationerna har spelat en viktig roll för konsumentpolitikens utveckling i Sverige. Det var sådana organisationer som först började driva en konsumentverksamhet som har kommit att innefatta sådant som forskning, provning och annan utredningsverksamhet, utbildning, rådgivning, opinionsbildning och annan information, liksom medverkan i standardisering. Det var också tack vare medverkan från föreningar som ägnade sig åt konsumentfrågor som statliga organ kom att inrättas på området.

Det är organisationer av många olika slag som har konsumentfrågor på sina program. Vi har belyst detta tidigare (se avsnitt 3.1). Till skillnad från en del andra länder (t.ex. Storbritannien och Nederländerna) finns det i Sverige ingen renodlad konsumentorganisation som på central nivå bevakar sina medlemmars intressen på ett brett fält. Ursprungligen var det främst kvinnoorganisationer, kooperativa föreningar och fackliga organisationer som uppmärksammade konsumentfrågor. Vid sidan om dem har det bildats organisationer med uppgift att bevaka sina medlemmars intressen som konsumenter på ett visst område, exempelvis som bil-, villa- eller aktieägare eller som bankkunder. På senare år har det också bildats lokala och regionala föreningar eller nätverk som tar upp konsumentfrågor. Vidare har Sveriges Konsumentråd bildats som central paraplyorganisation för organisationer med konsumentfrågor på sina program.

Organisationerna kan givetvis spela olika roller i konsumentpolitiken. Vissa ser sin uppgift främst som opinionsbildande med inriktning kanske på mera generella konsumentfrågor av intresse för många konsumenter. Andra åter behandlar mera jordnära frågor med inslag av bl.a. rådgivning till sina medlemmar.

De frivilliga organisationerna kan spela en viktig roll för utformningen av den generella konsumentpolitiken genom att vara remissinstanser och debattfora. De kan utgöra viktiga kanaler genom vilka konsumenterna själva kan ge signaler om sin situation och sina uppfattningar. De kan också tjänstgöra som kanaler för information till konsumenterna, både i generella frågor och i mera avgränsade. Till sitt förfogande har de sådana medel som nämndes inledningsvis.

Frågan vilka mål de frivilliga organisationerna skall ha bestämmer de själva och det gäller också valet av medel inom de givna gränserna. Bestämmande för detta är i sin tur sådant som intresse och engagemang samt personella och andra resurser.

Regeringen hoppas att de frivilliga organisationerna också kommer att spela en aktiv roll i den framtida konsumentpolitiken, såväl centralt som på det lokala planet.

Vi har tidigare understrukt betydelsen för den enskilde konsumenten av en lokal konsumentverksamhet. Den kommunala verksamheten har stor betydelse för ett gott konsumentskydd. Men vi ser gärna att den kompletteras med en verksamhet i föreningslivets regi. Ett skäl är att det saknas kommunal verksamhet i flera kommuner. I andra kommuner

där det finns en konsumentverksamhet är den av begränsad omfattning. En förening, ett nätverk e.d. med exempelvis rådgivningsverksamhet skulle på sådana orter ge ett ökat konsumentskydd. Ett annat skäl att bilda en organisation som tar upp konsumentfrågor är att ge konsumenterna själva ett forum där de kan ge uttryck för sitt kunnande, sina erfarenheter och sina åsikter. En utvidgning av en lokal verksamhet i föreningslivet hägn kan stärka dialogen på det lokala planet mellan konsumenterna och näringslivet. Den kan leda till ökat engagemang, en förstärkt konsumentpolitisk debatt och ökade möjligheter för de enskilda konsumenterna att utöva påverkan.

Regeringen vill främja utvecklingen av en lokal verksamhet i linje med vad vi har anfört nu. En sådan kräver också i fortsättningen resurser för stöd till konsumentorganisationer. Denna fråga återkommer vi till (avsnitt 8.5).

7.5 Kommunerna

Regeringens bedömning: Det är viktigt att den kommunala konsumentverksamheten kan vidmakthållas och utvecklas. Den bör också i fortsättningen få stöd och viss vägledning av en aktiv statlig konsumentpolitik.

Någon lagstiftning som ålägger kommunerna att bedriva konsumentverksamhet bör inte införas.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har bara i förbigående behandlat frågan om medborgarkontor (bet. s. 278-287).

Remissinstanserna: *Konsument-Forum* delar kommitténs uppfattning om en strävan efter en utveckling inom konsumentområdet där samtliga aktörer har tydliga roller, tar ett större ansvar och visar ett större engagemang. De flesta remissinstanser delar i huvudsak kommitténs uppfattning om den kommunala konsumentverksamheten. Dock anser bl.a. *kommunerna i Motala* och *Skellefteå* att frågan om obligatorisk kommunal konsumentverksamhet bör utredas. *Sveriges Konsumentråd* föreslår att staten köper tjänster hos kommunerna för reklamationshantering, marknadsbevakning och problemuppfångning. Vidare föreslår *Piteå kommun* ett direkt ekonomiskt stöd till kommunerna riktat mot de prioriterade områdena marknadsbevakning, reklamationshantering och budgetrådgivning. *Malmö kommun* menar att full kostnadstäckning skall erhållas från staten vid utökade uppgifter.

En rad remissinstanser har uttalat sig om kommitténs förslag om att såväl organisationer som näringsliv lokalt i ökad utsträckning engagerar sig i konsumentverksamheten. *Kommunerna i Gävle, Ånge, Sundsvall* och *Motala* ställer sig tvivlande till förslaget.

Allmänna reklamationsnämnden förklarar sig beredd att öka stödet till den lokala verksamheten. *Sölvesborgs kommun* anser att en integrering

av konsumentverksamheten med verksamheten vid medborgarkontoren är ett bra sätt att utveckla den lokala konsumentverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har tidigare understrukit betydelsen av att hushåll som behöver individuellt stöd kan få sådant i sin nära omgivning. När en kommunal konsumentverksamhet började införas för drygt 20 år sedan innebar det därför en betydelsefull förstärkning av konsumentskyddet.

Den kommunala verksamheten spelar enligt regeringens mening fortfarande en mycket viktig roll på flera områden, särskilt när det gäller rådgivning och annan information av betydelse för hushållens resursutnyttjande och konsumenternas rättsliga ställning. Budgetrådgivningen, medling och tvistlösning har således en viktig funktion. Varu- och serviceförsörjningsfrågor är ett annat viktigt inslag. Det är naturligt att den kommunala verksamheten kan hämta viss vägledning från de mål, medel och prioriteringar som gäller för konsumentverksamheten i statlig regi.

Vidare har den kommunala vägledningen en betydelsefull roll att spela gentemot annan lokal konsumentverksamhet, exempelvis inom föreningslivets ram. Här bör en samverkan kunna medföra ömsesidiga fördelar, liksom en samverkan med bl.a. den lokala handeln. I detta sammanhang vill vi peka på utvecklingen mot ett inrättande av lokala medborgarkontor. Enligt vår mening är det önskvärt att kommuner med ett sådant kontor överväger en samordning av den kommunala konsumentverksamheten med verksamheten vid medborgarkontoren.

När det gäller den rättsliga rådgivningen, liksom medlings- och tvistlösningsverksamheten, vill vi understryka vikten av att ett starkt stöd ges av såväl Konsumentverket som Allmänna reklamationsnämnden.

Vikten av en kommunal verksamhet med inriktning på hushållens problem har kommit att markeras ytterligare genom tillkomsten av den nya skuldsaneringslagen. Samtidigt kan man inte bortse från att den kommunala verksamheten enligt denna lag kan komma att dra resurser från andra konsumentskyddande insatser på kommunal nivå. Regeringen anser att det finns skäl att följa utvecklingen i detta hänseende, särskilt i ljuset av att särskilda medel har anslagits engångsvis för administrationen av lagen på det kommunala planet.

Ett par remissinstanser har föreslagit att den kommunala konsumentverksamheten skall göras *obligatorisk*. Denna fråga har diskuterats också tidigare då regering och riksdag behandlat det kommunala engagemanget på konsumentområdet och då avvisats. När riktlinjerna för dagens konsumentpolitik drogs upp pekades som skäl mot ett obligatorium bl.a. på den allmänna strävan att den statliga styrningen av kommunernas verksamhet minskar. Vidare framhölls att de lokala betingelserna kan vara starkt skiftande och behovet i fråga om konsumentverksamhet därför variera mellan olika kommuner. Slutligen framhölls att en framgångsrik verksamhet förutsätter att kommunen själv är övertygad om värdet av den (prop. 1985/86:121 s. 53).

Regeringen anser att dessa skäl mot ett obligatorium fortfarande är giltiga. Kommunernas medverkan i konsumentpolitiken bör därför också

i fortsättningen bygga på frivillighet. Här bortses då från vad som följer av socialtjänstlagen och skuldsaneringslagen.

Några remissinstanser tar upp frågan om *statsbidrag* till vissa delar av den kommunala verksamheten. En remissinstans anser att staten skall betala ersättning till kommunerna när den anlitar deras tjänster.

Som regeringen nyss anförde bör en kommunal konsumentverksamhet bygga på att kommunen själv anser att en sådan skall bedrivas. Kommunen får därvid göra sina prioriteringar för den frivilliga verksamheten inom de budgetramar som gäller. Regeringen kan inte se något skäl att ge kommunerna särskild ersättning just på detta område.

Saken ställer sig däremot annorlunda om staten begär bistånd av en kommun att utföra en arbetsuppgift som i princip åvilar ett statligt organ. Vi har inga invändningar mot att kommunen tar ut ersättning på sedvanliga villkor för detta. Samtidigt måste erinras om att de kommuner som bedriver en konsumentverksamhet alltsedan starten får omfattande stöd från i första hand Konsumentverket, både i form av material och på annat sätt. Vi anser att detta är en lämplig ordning också i framtiden. Men om en kommun tar upp frågan om ersättning från exempelvis Konsumentverket för medverkan i en marknadsövervakning bör också det nu berörda förhållandet beaktas.

7.6 Staten

Regeringens bedömning: Staten har ett övergripande ansvar för spelreglerna på marknaden och för att överträdelser av dem beivras. Staten ansvarar också bl.a. för att de åtaganden på konsumentområdet som följer av Sveriges internationella förpliktelser uppfylls.

En effektiv lokal konsumentverksamhet bör få stöd av en aktiv statlig konsumentverksamhet.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 319).

Remissinstanserna: *Statskontoret* delar i stort kommitténs uppfattning om statens roll. *Industriförbundet* anser att de viktigaste områdena för ett statligt konsumentpolitiskt engagemang är myndighetsutövning, produktsäkerhet, budgetrådgivning och skuldsanering. Av samma uppfattning är *SAF* och *Företagarnas Riksorganisation*. *Konkurrensverket* anser inte att kommittén har tydliggjort gränserna för konsumenternas ansvar å ena sidan och samhällets ansvar å den andra. En effektiv konsumentpolitik kräver en tydlig ansvarsfördelning mellan den enskilda konsumenten och staten.

Skälen för regeringens bedömning: Statens engagemang på konsumentområdet är omfattande. Alltsedan 1940-talet har ett stort antal statliga institutioner arbetat med konsumentfrågor. I dag verkar många sektorsmyndigheter för konsumentskydd på sina ansvarsområden (se

avsnitt 3.1). Konsumentverket/KO bevakar konsumenternas ställning på ett brett och övergripande plan. Allmänna reklamationsnämnden komplementerar verksamheten där med sin tvistlösningsfunktion. Marknadsdomstolen har inrättats för att tolka och tillämpa bl.a. den marknadsrättsliga konsumentskyddande lagstiftningen. Staten medverkar även i andra konsumentskyddande organ såsom Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå. Staten har också utnyttjat eller främjat användningen av hela skalan av de konsumentskyddande medel som regeringen har redovisat tidigare (avsnitt 6).

Frågan är då hur omfattande statens engagemang på konsumentområdet skall vara och vilken inriktning det skall ha. Hur skall gränsen dras mellan den statliga verksamheten och ansvarsområdet för andra aktörer?

Vi vill inledningsvis ange tre grundförutsättningar. Den första gäller de mål för konsumentpolitiken som vi har förordat. Den andra gäller medlen. Den tredje tar sikte på konsumentpolitikens aktörer.

Den framtida konsumentpolitiken måste inte bara ligga i linje med de *mål* som ställs upp. Den måste utformas så att målen i rimlig utsträckning också uppnås. Det står klart att ett främjande av hushållens möjligheter att utnyttja sina resurser, liksom av konsumenternas rättsliga ställning och hälsa och säkerhet, kräver betydande statliga insatser. Detsamma gäller främjandet av konsumenternas intresse av en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling. Utan sådana insatser går det enligt regeringens bedömning inte att uppnå målen för konsumentpolitiken.

Sverige är vidare genom EES-avtalet förpliktat att driva en bred och aktiv konsumentpolitik i linje med de mål som vi har föreslagit. För att detta skall infrias krävs en statlig verksamhet.

Den andra grundförutsättningen gäller *vilka medel som finns tillgängliga*. Som vi har utvecklat tidigare (avsnitt 6) är ju vissa roller givna här. Ansvar i fråga om lagstiftning och rättstillämpning är givet. Det är staten som förfogar över medel som kan användas för ekonomiskt stöd (även om inget i princip utesluter att även andra aktörer kan ge sådant). Även myndighetsutövningen (marknadsbevakningen) är en statlig angelägenhet. Detsamma gäller delar av den lagfästa skuldsanereringen.

När det däremot gäller de övriga medlen finns större utrymme för andra aktörer, och staten har från formella utgångspunkter ingen självklar roll här. Men det ligger samtidigt i sakens natur att vissa av dessa medel måste användas för att den övriga verksamheten skall kunna utföras. Så kräver t.ex. en effektiv myndighetsutövning hos Konsumentverket att provningar och annan utredningsverksamhet utförs, exempelvis för att fastställa om vissa produkter uppfyller gällande säkerhetskrav. Ett annat exempel kan tas från standardiseringen. I formellt hänseende kräver denna möjligen ingen statlig medverkan. Ett konsumentinflytande torde ofta i princip lika väl kunna ske exempelvis via de frivilliga organisationerna. Teoretiskt skulle också den verksamhet som bedrivs vid Allmänna reklamationsnämnden kunna bedrivas inom ramen för en förening eller något annat privat organ, om det nu fanns intresse

och resurser. Men skall en verksamhet av sådant slag bedrivas effektivt torde en viss statlig medverkan ändå krävas i praktiken.

Den tredje grundförutsättningen gäller *aktörerna* inom konsumentpolitiken. Vi har tidigare (avsnitt 3.1) pekat på att den breda konsumentpolitik som finns i Sverige i dag bygger på att det finns många olika aktörer som verkar på olika nivåer, såväl centralt som lokalt. Vi anser att detta system bör vidareutvecklas och vill därför främja tillkomsten av nya aktörer, särskilt på det lokala planet.

Vår uppfattning är emellertid att en kraftfull lokal konsumentverksamhet i kommunal regi eller i föreningslivets bygger på att staten ger en aktiv uppbackning i form av bl.a. material och kunnannde.

Nästa fråga är *vilka medel som skall användas* i den statliga verksamheten. Vi bortser då från dem som är förbehållna staten ensam eller jämte någon annan aktör. Vår principiella inställning är att det ytterst måste ankomma på de statliga konsumentorganen själva att avgöra vilka medel som bäst kan användas för att målen skall uppnås. Hela skalan av medel bör därför vara tillgänglig. Men det betyder inte att de medel som staten utnyttjar också måste tillhandahållas av staten själv. Provnings- och annan utredningsverksamhet köps redan i dag in av bl.a. Konsumentverket från andra offentliga eller privata organ. Detta förhållande kan enligt regeringens mening utvecklas. Vi återkommer till detta då vi tar upp den statliga konsumentpolitikens organisation, kostnader och finansiering (avsnitt 8 och 9).

7.7 Andra aktörer

Regeringens bedömning: Också andra aktörer spelar en betydelsefull roll inom konsumentpolitiken, bl.a. som informatorer och opinionsbildare. Det gäller exempelvis dagspress, tidskrifter, radio och TV. Ett brett konsumentpolitiskt engagemang är till fördel för konsumentpolitiken.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet.s. 304).

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har anfört någon annan uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Tidigare har framgått att åtskilliga av de konsumentpolitiska medlen kan användas av vem som helst. Var och en som är intresserad kan alltså spela en konsumentpolitisk roll – som debattör, informatör, lärare, utredare osv. Många är också engagerade i sådana och andra roller. Också i framtiden kommer inte minst dagspressen, olika tidskrifter, radio och TV och andra media att spela en viktig roll både för en aktiv konsumentpolitisk debatt och opinionsbildning och som spridare av information. Ju bredare engagemanget för konsumentfrågor är, desto mer främjas konsumenternas intressen.

8 Den statliga konsumentverksamhetens organisation m.m.

Prop. 1994/95:16

8.1 Utgångspunkter

Regeringens bedömning: Den statliga konsumentpolitiken bör organiseras så att de principer om mål och medel m.m. som har förordats tidigare kommer till bästa uttryck i praktiken. Organisationen måste också skapa förutsättningar för en tydlig resultatstyrning och för effektivitet.

Kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (bet. s. 323-331, 349).

Remissinstanserna: TCO tillstyrker kommitténs förslag om en klarare målstyrning av Konsumentverket från regeringens sida.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens uppfattning när det gäller den statliga konsumentverksamhetens organisation tar sin utgångspunkt i vad som sägs om styrningen av statlig verksamhet i 1994 års budgetproposition (prop 1993/94:100 finansplanen bil. 1 avsnitt 6) och samma års kompletteringsproposition (prop. 1993/94:150 reviderad finansplan m.m. bil. 1 avsnitt 8).

I den reviderade finansplanen erinras om att 1988 års kompletteringsproposition redovisade ett program för utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. En mål- och resultatorienterad styrning skulle etableras. Målsättningarna för programmet kan sammanfattas i två begrepp, omprövning och effektivitet. Förutsättningar skulle skapas för att omfördela resurser från mindre prioriterade verksamheter till andra med högre prioritet. De nya styrformerna skulle således leda till omprövningar och förändringar av statens åtaganden. De skulle också medverka till bättre effektivitet och produktivitet i offentlig verksamhet. Ambitionerna med resultatstyrningen var att all statligt finansierad verksamhet skulle ställas inför ökade krav på resultat och effektivt resursutnyttjande.

I 1994 års reviderade finansplan framhålls att den samhällsekonomiska utvecklingen innebär att de mål som redovisades år 1988 har fått ökad betydelse. Behovet av omprövning och förändring av statligt finansierad verksamhet har blivit allt viktigare, liksom målet att öka effektiviteten. De ursprungliga målen med resultatstyrningen ligger fast som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Hänsyn måste tas, anför det vidare, till de krav på besparingar som aktualiseras av det ansträngda budgetläget. Resultatstyrningen bör leda till en tydligare rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter och en klarare ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna, organisationer och enskilda. Det skapar förutsättningar för en effektiv styrning av de verksamheter som staten finansierar.

I den reviderade finansplanen framhålls vidare att förmågan att formulera mål för olika verksamheter är av avgörande betydelse för resul-

tatstyrningen. I alltför stor utsträckning bedrivs statligt finansierad verksamhet fortfarande utifrån tradition och beslut som fattades för lång tid sedan. Det krävs en kontinuerlig omprövning av det offentliga åtagandet och målen för all statligt finansierad verksamhet.

Slutligen påpekas att de som är ansvariga för att bedriva en verksamhet också normalt skall svara för redovisning av resultaten. Verksamheten måste således återrapporteras i resultatetermer. Redovisningen av resultaten samt uppföljningar och utvärderingar måste användas vid riksdagens och regeringens prövning av verksamheten.

I 1994 års finansplan framhålls att utvecklingen från detaljstyrning av verksamhet som bedrivs i myndighetsform till mål- och resultatstyrning inskräper behovet av att staten, som ägare av de statliga tillgångarna, utövar en aktiv styrning. Tydliga krav på resultat måste riktas till verksamhetsansvariga och en ändamålsenlig uppföljning och kontroll måste ske av att verksamheten har genomförts i enlighet med statsmakternas intentioner.

De riktlinjer för den framtida konsumentpolitiken som regeringen har lagt fram i förevarande proposition har utarbetats i linje med uttalandena i 1988 års kompletteringsproposition och 1994 års finansplan och reviderade finansplan. Förslaget innebär att tydligare mål än i dag ställs upp för konsumentpolitiken. Vi har inskräpvt att ingen statligt finansierad verksamhet skall bedrivas som inte siktar mot målen. Vi har angivit prioriteringsgrunder och ställt upp ett väsentlighetskrav för att ytterligare stärka målstyrningen och skapa förutsättningar för omprioriteringar. Vidare har vi inventerat och redovisat konsumentpolitikens medel och diskuterat förhållandet mellan mål och medel. Vi har därvid betonat vikten av att rätt medel väljs när en konsumentpolitisk fråga skall lösas. Slutligen har regeringen också behandlat konsumentpolitikens aktörer och deras roller och sökt klargöra deras olika ansvarsområden.

Syftet med regeringens förslag är få till stånd en konsumentpolitik som är målinriktad, resultatorienterad och effektiv. Härmed skapas förutsättningar inte bara för att de statliga medlen utnyttjas på bästa sätt. Det ger också det bästa underlaget för ett gott konsumentskydd, som kan tjäna som föredöme och inspirationskälla för vår omvärld.

När regeringen nu redovisar sin syn på riktlinjerna för den statliga konsumentverksamhetens organisation sker det i samma anda. Också här gäller de utgångspunkter som vi nyss har redovisat.

Regeringens bedömning: Konsumentverket bör också i fortsättningen vara central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, med ansvar för både myndighetsutövning och annan konsumentverksamhet. Frågan hur gränsen skall dras mellan Konsumentverket och andra myndigheter med konsumentverksamhet bör utredas. Konsumentombudsmannen och Konsumentverket bör även i fortsättningen utgöra en gemensam myndighet.

Regeringen kommer att i särskild ordning utreda vilka myndigheter och andra organ som i första hand bör ansvara för bevakningen av och informationen i konsumentfrågor på nyligen avreglerade marknader.

Kommittén: En majoritet i kommittén föreslår att Konsumentverket i framtiden bara skall ansvara för uppgifter som har karaktär av myndighetsutövning. Den verksamhet som verket i dag bedriver därutöver bör föras över till en ny myndighet "Konsument Sverige" (bet. s. 329-330, 332-346). KO och Konsumentverket skall också i fortsättningen utgöra en myndighet (bet. s. 7). Vidare bör staten ta initiativ till att inrätta ett privatekonomiskt institut (bet. s. 228).

En minoritet i kommittén anser att Konsumentverket i allt väsentligt bör ha samma ansvar i framtiden som i dag och att någon uppdelning av verksamheten på flera myndigheter inte bör ske (bet. s. 341-344, 361-365). En ledamot anser att staten bara bör svara för sådan verksamhet som är myndighetsutövning (bet. s. 370 f.).

Kommittén föreslår vidare att det tillsätts en konsumentpolitisk beredning under det departement som ansvarar för konsumentfrågor. Departementet i fråga bör vidare ha ett starkare samarbete med andra departement som ansvarar för konsumentfrågor (bet. s. 349).

Kommittén föreslår dessutom att en särskild översyn görs av förhållandena mellan olika myndigheter som har uppgifter på konsumentområdet (bet. s. 351). Slutligen diskuterar kommittén också vilken myndighet som skall bevaka konsumentfrågorna på avreglerade områden (bet. s. 209 f.).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig motsätter sig att konsumentverksamheten delas upp på två myndigheter. Ett fåtal delar majoritetens uppfattning i den delen.

Några instanser, bl.a. *Grossistförbundet Svensk Handel*, anser att Konsumentverkets uppgifter bör renodlas till myndighetsuppgifter.

Några instanser stödjer tanken på att ett privatekonomiskt institut inrättas, däribland *Finansinspektionen* och *Posten*. En motsatt uppfattning redovisas av bl.a. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Konsumentverket* och *LO*.

Bara ett fåtal remissinstanser har uttalat sig i frågan om KO bör utgöra en självständig myndighet. *Marknadsdomstolen* har ingen invändning mot kommitténs ståndpunkt att den nuvarande ordningen kan

godtas. *Konkurrensverket* framhåller att rättssäkerhetsskäl talar för att Konsumentverket inte bör ha bemyndigande att utfärda bindande föreskrifter, om KO även fortsättningsvis skall ingå i verket.

Bl.a. *Statskontoret*, *PRO* och *LRF* tillstyrker förslaget att inrätta en konsumentberedning.

Industriförbundet, *Vägverket*, *Boverket* och *NUTEK* är positiva till att en särskild översyn görs av förhållandena mellan myndigheterna på konsumentområdet. *Konsumentverket* anser det inte befogat med en särskild översyn med motiveringen att några gränsproblem inte påvisats.

I fråga om ansvaret för bevakningen av konsumentförhållandena på avreglerade områden anför *Konsumentverket* att det av resurs- och kompetensskäl knappast är möjligt för konsumentmyndigheten att bevaka konsumentintresset när det gäller kvaliteten hos förut offentliga tjänster på avreglerade marknader. I första hand bör myndigheter som ansvarar för tillsynen inom respektive område bevaka följderna av avregleringarna för de enskilda konsumenterna. *Industriförbundets* ställning är i huvudsak densamma. *TCO* anser däremot att Konsumentverket skall bevaka avreglerade områden, t.ex. allmänna kommunikationer, teletjänster och sophämtning.

Skälen för regeringens bedömning

En eller två myndigheter

Det resonemang som vi har fört tidigare innebär att staten också i framtiden bör ta ett ansvar inom konsumentpolitiken. Ingen i kommittén eller av remissinstanserna har heller föreslagit något annat. Vi har tidigare givit tillkänna att staten bör ta ansvar inte bara för uppgifter som utgör myndighetsutövning eller har direkt samband med sådan. Som exempel på annan verksamhet har vi nämnt produktsäkerhet – däribland medverkan i de europeiska standardiseringsorganen – och samhällsekonomiska frågor, exempelvis budgetrådgivning.

Det huvudsakliga skäl som kommittén anför för sitt förslag i organisationsfrågan är att rollerna skulle tydliggöras på ett bättre sätt än i dag om myndighetsutövningen ligger på *en* myndighet och övrig verksamhet, bl.a. opinionsbildning, på *en annan*.

Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt med en klar avgränsning av det statliga engagemanget. Likaså bör det tydligt framgå vad detta består i och var gränserna för det går. Vi har nyss redovisat också andra utgångspunkter för övervägandena i organisationsfrågan.

Om kommittémajoritetens förslag att bilda en ny myndighet med ansvar för uppgifter som inte är myndighetsutövning skulle genomföras innebär det att den situation skulle uppstå som fanns före sammanslagningen år 1975 av dåvarande Konsumentverket med dåvarande Konsumentombudsmannens verksamhet. Ett av de viktigaste skälen till sammanslagningen var att de marknadsrättsliga lagar som KO hade att tillämpa krävde utredningsverksamhet av det slag som fanns på Konsumentverket. Det ansågs därför av statsfinansiella, effektivitets- och andra skäl mest förnuftigt att låta utredningsverksamheten och lagtillämpningen ligga i samma myndighet.

Också i dag kräver lagtillämpningen stöd i annan utredande verksamhet. Situationen på Konsumentverket skiljer sig här inte från vad som gäller för andra myndighetsutövande myndigheter. Det är inte självklart att den utredande – stödjande – verksamheten skall utföras av det myndighetsutövande organet självt. Det är inte ovanligt att en sådan myndighet får bidrag till sitt utredningsunderlag utifrån. Så är det för övrigt också med Konsumentverket, som får eller köper provnings- och andra utredningsinsatser från annat håll.

Kommittémajoriteten synes främst av principiella skäl anse att man bör skilja på myndighetsutövning och annan verksamhet för att tydliggöra gränsdragningen mellan olika verksamheter och ansvarstaganden.

Mot detta kan två invändningar göras, en praktisk och en principiell. För det första kan förhållanden av ekonomisk och kompetens- och effektivitetsmässig art göra att det mest förnuftiga är att viss utredningsverksamhet kan utföras av det myndighetsutövande organet självt. Hur det förhåller sig med Konsumentverket på den punkten har inte närmare redovisats av kommittén. Av betänkandet framgår dock att Konsumentverket har mycket god utredningskompetens på vissa områden, t.ex. i fråga om leksakers säkerhet. Går man på kommitténs linje skulle denna givetvis försvagas. Det kan inte uteslutas att det skulle vara till nackdel för myndighetsutövningen. Det är inte utrett i vad mån den utredningskompetens som verket förfogar över och som behövs för myndighetsutövningen finns att tillgå på annat håll.

För det andra är frågan var gränsen går mellan myndighetsutövning och annan verksamhet ingalunda självklar utan i själva verket problematisk (något som belyses av Högsta domstolens dom, som redovisas i Nytt Juridiskt Arkiv 1987 s. 535; frågan gällde bl.a. om Konsumentverkets distribution av ett pressmeddelande var myndighetsutövning, vilket två justitieråd ansåg, medan tre var av motsatt uppfattning). Någon analys av var gränserna går mellan myndighetsutövning och annan verksamhet på Konsumentverket har kommittén inte heller redovisat.

Som skäl för en delning av Konsumentverket har kommittén bl.a. anfört att information/opinionsbildning bör särskiljas från myndighetsutövningen och främst skötas av Konsument Sverige, frivilliga konsumentorganisationer och massmedia. Som regeringen tidigare har påpekat ligger det emellertid i sakens natur att även Konsumentverket kan ge offentlighet åt sina synpunkter inom ramen för verkets mål och med beaktande av kraven på saklighet och opartiskhet (se avsnitt 6.7 om opinionsbildning).

Med hänvisning till vad vi har anfört nu är vi inte övertygade om att en uppdelning av Konsumentverket på det sätt som kommitténs majoritet har föreslagit skulle skapa den tydlighet som i och för sig är eftersträvarvärd. Som somliga remissinstanser har påpekat kan en sådan förändring i stället skapa otydlighet i fråga om vilken av de två myndigheterna – Konsumentverket eller "Konsument Sverige" – som ansvarar för en viss fråga eller verksamhet.

Vår bedömning är dessutom att inrättandet av en ny myndighet riskerar att öka kostnaderna för den statliga konsumentpolitiken utan att ge effektivitetsvinster. Vi är därför inte beredda att föreslå att ansvaret för

den statliga konsumentpolitiken delas upp på det sätt som kommittén har föreslagit. Konsumentverket bör således också i framtiden ha det samlade, övergripande ansvaret för konsumentpolitiken. Därutöver bör Allmänna reklamationsnämnden svara för en reklamationsverksamhet av det slag som bedrivs i dag.

Det synsätt som vi har redovisat nu betyder emellertid inte att just den provnings- och övriga utredningsverksamhet som bedrivs på Konsumentverket i dag måste ligga där också i framtiden. Vi återkommer till den frågan i samband med diskussionen om Konsumentverkets organisation.

Institut för privatekonomi

Kommitténs majoritet har föreslagit att ett institut för privatekonomi skall inrättas. Regeringen anser att förslaget inrymmer en intressant ansats. Vi delar uppfattningen att det är viktigt att främja forsknings- och utvecklingsarbete på privatekonomins område. Frågan är emellertid om den bästa organisatoriska lösningen för att åstadkomma detta ligger i att det inrättas ett särskilt institut i statlig regi. De hushållsekonomiska frågor som skulle omfattas av ett sådant arbete innefattas delvis i de uppgifter som Konsumentverket också i framtiden har att utföra. Redan av det skälet anser vi att det forsknings- och utvecklingsarbete som bör komma till stånd genom statlig finansiering bör bedrivas inom ramen för eller i varje fall i nära anknytning till verkets arbete på det hushållsekonomiska området, exempelvis vad gäller sådant som utarbetande av underlag för budgetrådgivning ("Matkorgen" m.m.) och skuldsanering.

Gränsen mellan Konsumentverket och andra myndigheter m.m.

Som vi har framhållit tidigare (avsnitt 3.1) ansvarar åtskilliga myndigheter för konsumentpolitiska uppgifter inom sina respektive sakområden. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsen, Glesbygdsmyndigheten, Läkemedelsverket och Livsmedelsverket. Denna ordning bör enligt vår mening i princip bestå också framöver. Men vi anser att frågan var gränsen skall gå mellan sådana myndigheter och Konsumentverket bör utredas närmare. Regeringen avser att genomföra en sådan analys i samband med det kommande budgetarbetet. Även frågan om att inrätta en särskild konsumentberedning kommer att tas upp då.

Kommittén behandlar också frågan huruvida KO-funktionen också i framtiden skall ligga hos Konsumentverket. Det argument som framför allt kan anföras för en uppdelning är att KO vid Marknadsdomstolen kan åberopa regler som han själv i sin egenskap av generaldirektör för Konsumentverket har utarbetat. Regeringen anser dock inte att den nuvarande ordningen har visats vara behäftad med sådana brister att den bör ändras.

Som vi förut har berört (avsnitt 4.4) kan olika konsumentfrågor aktualiseras på grund av avregleringen. En grundläggande fråga är konsumenternas behov av information.

Också på avreglerade områden måste företagen själva bära huvudansvaret för att de uppträder inom ramen för det marknadsrättsliga regelverket. Det finns dock en särskild risk att aktörerna på en nyligen avreglerad marknad på grund av bristande vana handlar i strid med de spelregler som gäller. Detta ökar behovet av vederhäftig och tillräcklig information till konsumenterna om enskilda varor och tjänster samt om vart man vänder sig med frågor och klagomål.

Det vi har sagt nu gäller även frågor som rör myndighetsinformation till konsumenter och andra. Regeringen anser att det ligger närmast till hands att den sektorsmyndighet som är närmast berörd bevakar de särskilda konsumentfrågor som avregleringen kan aktualisera, inklusive informationsfrågorna. Men det står inte alltid klart vilken myndighet som är närmast berörd. Regeringen kommer därför att i särskild ordning utreda vilka myndigheter och andra organ som i första hand bör ansvara för bevakningen av och informationen i konsumentfrågor på nyligen avreglerade marknader.

8.3 Konsumentverket

Regeringens bedömning: Konsumentverkets organisation bör anpassas till de nya målen för konsumentpolitiken. Men det ankommer på verket självt att besluta hur organisationen skall se ut.

Verket bör också i framtiden ledas av en styrelse. Förutsättningarna att privatisera eller på annat sätt få till stånd en självfinansiering av provnings- och förlagsverksamheten bör utredas.

Kommittén: Kommittén anser att Konsumentverket skall indelas i fyra avdelningar med en stabsfunktion för beredning av föreskrifter, liksom kontakter gentemot EES/EU i utveckling av regelsystem. En avdelning skall svara för produktsäkerhet. Två avdelningar skall svara för vad som kallas för rättslig marknadsbevakning. Därtill kommer en avdelning för personal och ekonomi (bet. s. 335). En minoritet vill behålla Konsumentverket i dess nuvarande form (bet. s. 341).

Vad gäller *Råd & Rön* förordar kommittén en självständig ställning i form av en ekonomisk resultatenheter med en ledning som består av en chefredaktör/ansvarig utgivare och ett redaktionellt råd (bet. s. 309 f.).

Kommittén föreslår att konsumentmyndighetens *förlagsverksamhet* utvecklas genom att den ges en mer affärsmässig profil och marknadsförs ytterligare (bet. s. 310-312).

Remissinstanserna: TCO delar kommitténs uppfattning att de senaste årens utveckling, framförallt internationaliseringen av konsumentpoliti-

ken och avregleringen, ställer Konsumentverket inför nya uppgifter som kan motivera en organisatorisk översyn.

Remissinstanserna har inte direkt uttalat sig om Konsumentverkets interna *organisation*. Vad så gäller *Råd & Rön* anför *Konsumentverket* att tidningen i praktiken redan är en egen resultatenhet. Verket avvisar kommitténs förslag om ett redaktionellt råd för *Råd & Rön* eftersom den då skulle kunna uppfattas som mindre självständig och därmed mindre trovärdig. De flesta instanser som har yttrat sig i denna del anser att tidningen fyller ett behov som kanal för opartisk konsumentinformation. *TCO* framhåller att Sverige är en liten marknad och att det därför är svårt att göra *Råd & Rön* självbärande på samma sätt som motsvarande konsumenttidningar i USA och Storbritannien. *Konsumentverket* anser att kommitténs förslag rörande övriga publikationer (*förlagsproduktionen*) är alltför allmänt hållna för att kunna läggas till grund för nya beslut av statsmakterna. *Marknadsdomstolen* menar att information om utvecklingen på det rättsliga området, inte minst när det gäller det internationella samarbetet, får betraktas som en uppgift för det offentliga. *Industriförbundet* menar att Konsumentverkets informations-, utbildnings- och förlagsverksamhet bör begränsas till sådana ämnen som kan hänföras till myndighetsutövning, produktsäkerhetsarbete i vidare mening samt budgetrådgivning och skuldsanering.

Skälen för regeringens bedömning: Utgångspunkterna för den framtida organisationen av Konsumentverket måste vara de som vi har beskrivit tidigare (avsnitt 8.1). Hänsyn måste också tas till förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Denna föreskriver att en myndighets verksamhet skall delas in i verksamhetsgrenar och redovisas per verksamhetsgren. För varje verksamhetsgren skall det finnas verksamhetsmål. Verksamhetsmålen skall ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdagen och regeringen.

Den statliga konsumentverksamheten måste organiseras så att de mål som vi har föreslagit kan uppnås på bästa sätt. Det skall vidare vara möjligt att avläsa resultatet av verksamheten i förhållande till varje mål. Därav följer att organisationen också måste vara redovisningsmässigt överskådlig. En ändamålsenlig uppföljning och kontroll skall kunna göras av att verksamheten genomförs enligt statsmakternas intentioner.

Konsumentverkets nuvarande organisation tillkom år 1986. Den är uppbyggd efter följande åtta s.k. huvudområden: mat och dagligvaror, boende, transporter, provning, hushållsekonomi, distribution, lokal verksamhet samt utbildning.

Dessa huvudområden är fördelade på fem enheter (byråer). Härutöver finns bl.a. en särskild enhet för KO-funktionen (KO-sekretariatet) samt en administrativ byrå.

Sedan år 1992/93 redovisar Konsumentverket sin verksamhet i åtta verksamhetsgrenar, som dock inte sammanfaller med de åtta s.k. huvudområdena. De åtta verksamhetsgrenarna är: utredning/utveckling/forskning, provning/metodutveckling, utbildning, lokal verksamhet, förlagsproduktion, *Råd & Rön*, rättslig marknadsbevakning (tillämpning av lagar) samt internationell verksamhet.

Som synes följer Konsumentverkets organisation i dag inte uppdelningen i verksamhetsgrenar. Den är inte heller utformad så att det av organisationen går att utläsa hur verksamheten är indelad för att möta de två mål som för närvarande gäller för konsumentpolitiken ("att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sin resurser" och "att stärka konsumenternas ställning på marknaden"). Av de åtta s.k. huvudområden som styr organisationen är de tre första konsumtionsområden (mat och dagligvaror, boende och transporter), tre andra är medel (provning, distribution och utbildning), ett är en blandning av aktör och medel (lokal verksamhet) och ett annat en övergripande konsumtionsaspekt (hushållsekonomi). Detta senaste huvudområde svarar bäst mot det första målet.

Den indelning som verket har i verksamhetsgrenar är inte heller anpassad till målen för verksamheten. Den är i stället i huvudsak medelsanknuten.

Den organisation och den indelning i verksamhetsgrenar som finns i dag gör verksamheten svåröverskådlig. Genom att varken organisationen eller verksamhetsgrenarna är målanpassade är det svårt att avläsa resultatet av verksamheten. Det är också svårt att se hur förhållandet är mellan mål och medel, dvs. att utläsa vilket medel som används för olika åtgärder som siktar mot respektive mål.

Riksdagen har nyligen, på grundval av regeringens proposition om förvaltningsmyndigheternas ledning, beslutat att myndigheterna själva i normala fall skall få bestämma sin inre organisation (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU 42, rskr. 1993/94:381). Det ankommer i linje med detta på Konsumentverket att besluta om en organisation som på bästa sätt kan förverkliga en konsumentpolitik med den inriktning som vi har föreslagit. Regeringen har erfarit att verket under våren 1994 inlett arbetet på en förändrad organisation därför att den nuvarande inte är ändamålsenlig. Vi förutsätter att en omorganisation sker med utgångspunkt i den inriktning av konsumentpolitiken som föreslås här.

En annan fråga, som också behandlades av riksdagen i det nyss angivna ärendet, är om myndigheter såsom Konsumentverket i framtiden skall vara ett *enrådighetsverk* eller ledas av en styrelse. Regeringens förslag, som antogs av riksdagen, innebär att en myndighet normalt skall ledas av en enrådig chef. Men om det finns vägande skäl kan en myndighet ledas på annat sätt.

Grunden för att enrådighetsverk normalt är att föredra är att den ger regeringen de bästa möjligheterna att styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt. Dessa skäl talar onekligen för en sådan ordning också för Konsumentverkets del.

En annan omständighet talar emellertid för en annorlunda modell. Chefen för Konsumentverket är i dag också KO. Konsumentverket har bl.a. i uppgift att meddela tillämpningsföreskrifter till olika författningar som exempelvis prisinformationslagen och sådana som tillkommit som en följd av EES-avtalet (t.ex. om leksakers säkerhet). Tillämpningsföreskrifterna gäller bl.a. information, marknadsföring och andra frågor, som i sista hand kan komma att prövas av Marknadsdomstolen. Detta innebär i praktiken att chefen för Konsumentverket hittills som ord-

förande i verkets styrelse har kunnat medverka i beslut om författningar som han i sin egenskap av KO därefter kan åberopa vid Marknadsdomstolen och som denna i sin tur i princip kan känna sig bunden av.

Denna ordning har kritiserats på just den grunden. Som vi har framhållit tidigare anser regeringen dock inte att förhållandet i fråga har visats vara behäftat med sådana brister att det bör ändras (avsnitt 8.2; se också prop. 1992/93:111 s. 33 f.).

Men om Konsumentverket förvandlas till en enrådgighetsmyndighet uppkommer däremot en identitet mellan den som beslutar om föreskrifter och den som åberopar dem vid Marknadsdomstolen. Med tanke på de principiella invändningar som har rests redan mot gällande ordning anser regeringen att en sådan förändring inte bör genomföras.

I proposition 1993/94:185 anför regeringen att det alternativ till enrådgighetsverk som närmast bör övervägas är en styrelse med totalt ansvar för verksamheten inför regeringen. Styrelsen har, som högsta beslutande organ, att inför regeringen svara för myndighetens verksamhet enligt de mål som regeringen satt upp. Styrelsens uppgift bör främst vara att ta ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen. Andra viktiga uppgifter för styrelsen är uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten. Myndighetschefens uppgift blir att svara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar (prop. s. 14).

Mot bakgrund av vad vi har anfört anser regeringen att Konsumentverket också i framtiden bör ledas av en styrelse. Styrelsens uppgifter, omfattning och sammansättning bör övervägas närmare när ställning har tagits till bl.a. frågorna om provnings- och förlagsverksamhetens placering i framtiden.

Regeringen går nu över till att behandla vissa särskilda frågor som har tagits upp av kommittén eller remissinstanserna. Den första gäller *förlagsverksamheten*. Konsumentverket har i dag en omfattande förlagsverksamhet som omfattar allt från handböcker och liknande publikationer till broschyrer och faktablad. Skrifter av det förstnämnda slaget tar man betalt för, medan däremot exempelvis vissa broschyrer delas ut gratis. Man ger också ut tidningen Råd & Rön, som för närvarande har ca 170 000 prenumeranter och enligt uppgift läses av omkring 500 000 personer.

Förlagsverksamheten är ett viktigt inslag i konsumentpolitiken. Den utgör i vissa delar redan i dag ett nödvändigt stöd för den kommunala konsumentverksamheten och den bör på motsvarande sätt kunna bistå en utbyggd lokal verksamhet i föreningslivets regi.

De förlagsprodukter som ges ut är som framgått av olika karaktär. Vissa är sådana som är självfinansierande och i princip skulle kunna ges ut av någon annan förläggare. Andra skrifter ges ut utan full kostnadsäckning, inom ramen för verkets allmänna informationsansvar.

Regeringen anser att Konsumentverket bör se över förlagsverksamheten i syfte att dels få den i linje med de mål och prioriteringar som vi har föreslagit, dels se vilka företagsekonomiska vinster som kan göras genom olika åtgärder, exempelvis ändrad utgivningspolitik och annorlunda prissättning. Övervägandena bör också innefatta vilka ändringar

som kan göras i redovisningshänseende så att såväl de interna som de externa kostnaderna, liksom intäkterna, för varje förlagsprodukt kan utläsas.

Regeringen avser för sin del att i samband med den kommande budgetprocessen närmare utreda Konsumentverkets förlagsverksamhet med syfte att belysa de konsumentpolitiska, företagsekonomiska och andra följderna av en privatisering eller, alternativt, möjligheterna att på annat sätt få till stånd en fullständig självfinansiering av förlagsverksamheten, inklusive Råd & Rön.

Även *provningsverksamheten* hos Konsumentverket har skiftande karaktär (se avsnitt 6.4). Regeringen anser att Konsumentverket även för varuprovningarna bör genomföra en analys av det slag som vi nyss berörde i fråga om förlagsverksamheten. Analysen bör vidare omfatta möjligheterna att åstadkomma ökat internationellt samarbete på området, bl.a. inom Norden och inom EES. Regeringen avser för sin del att även här i samband med budgetprocessen närmare utreda av frågan om privatisering av provningsverksamheten eller delar av den. Därvid får också övervägas vilka alternativ till verkets egna provningar som andra offentliga eller privata organ kan tillhandahålla.

8.4 Allmänna reklamationsnämnden

Regeringens bedömning: Allmänna reklamationsnämnden bör fortsätta sin verksamhet i samma former som i dag som en självständig myndighet. Men verksamheten bör ses över så att dess innehåll i möjligaste mån anpassas till de nya konsumentpolitiska målen och prioriteringarna. Det ankommer på nämnden att besluta i den frågan.

Regeringen kommer senare att i samband med den kommande budgetprocessen redovisa sin syn på en eventuell lagreglering av nämndens verksamhet.

Kommittén: Kommittén föreslår ingen ändring i Allmänna reklamationsnämndens organisation. Däremot föreslås att nämndens verksamhet lagregleras. Vidare anser kommittén att frågan om en samlokalisering av nämnden med andra konsumentorgan bör övervägas. Kommittén föreslår slutligen att nämnden skall spela en mera aktivt stödjande roll mot den kommunala konsumentverksamheten (bet. s. 239 f.).

Remissinstanserna: Några remissinstanser har föreslagit att Allmänna reklamationsnämnden skall inordnas under Konsumentverkets administration, däribland *Konsumentvägledarnas förening* och *Konsument Luleå*. *Finansinspektionen* och *Riksrevisionsverket* avvisar förslaget om samlokalisering. Även *Allmänna reklamationsnämnden* tar avstånd från detta förslag. *Konsumentvägledarnas förening* ställer sig positiv till att Allmänna reklamationsnämnden tillsammans med Konsumentverket ökar sitt stöd till den kommunala konsumentverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Den verksamhet som utförs vid Allmänna reklamationsnämnden har stor konsumentpolitisk betydelse. Den innebär att tvister kan lösas på ett enkelt och billigt sätt. Verksamheten innebär också att domstolarna avlastas mål som annars skulle ha prövats där. Den bör därför fortsätta i samma former som idag.

Allmänna reklamationsnämnden är vid prövning av konsumenttvister för nuvarande uppdelad på tolv avdelningar. Avdelningarna är indelade efter konsumtions- eller produktområden enligt följande:

1. bankavdelningen (bankers och andra finansinstituts tjänster),
2. bostad (köp av byggnadsvaror m.m. och tjänster avseende golv, målning, elinstallationer och VVS),
3. båt (köp och reparationer av fritidsbåtar, båttillbehör, vinterförvaring m.m.),
4. el (köp och reparationer av kylskåp och frysar, disk- och tvättmaskiner, TV- och videoapparater, stereoanläggningar, kameror, smådatorer m.m.),
5. försäkring (skadereglering och villkorstolkning),
6. motor (bilar, husvagnar, motorcyklar, mopeder, snöskotrar m.m.),
7. resor (paketresor, språkresor och resor med reguljär linjetrafik samt uthyrning av stugor, hotellrum och lägenheter),
8. skinn (köp, reparationer och tvätt av pälsar och skinnplagg),
9. skor (köp och reparationer),
10. textilier (köp av kläder och hemtextilier, sömnads- och skrädderiarbeten samt möbler och tapetserarbeten),
11. tvätt (tvätt av kläder och hemtextilier som utförs av en näringsidkare) samt
12. allmänna avdelningen (tvister som inte prövas av andra avdelningar, t.ex. om ur, optik, väskor, skidutrustning, fotografering, kurser, flyttningsuppdrag och städning).

Hos nämnden finns ett kansli som bereder ärendena, lämnar stöd till den kommunala konsumentverksamheten och svarar för viss upplysningsverksamhet.

Kommitténs förslag innebär att den nuvarande organisatoriska ordningen skall bestå. Ingen remissinstans har anfört några skäl som bör leda till en annan lösning.

Regeringen anser att också verksamheten vid Allmänna reklamationsnämnden bör anpassas till de tidigare föreslagna målen och prioriteringarna. Samtidigt kan konstateras att det ligger i sakens natur att nämndens verksamhet är inriktad på målet att främja konsumenternas rättsliga ställning och också ofta torde vara förenlig med prioriteringsgrunden om att undanröja brister i marknadens funktionssätt. Nämnden tillämpar vidare vissa beloppsgränser för att undvika att hantera tvister som gäller alltför låga värden. Detta kan sägas vara ett sätt att möta det väsentlighetskrav som vi har föreslagit för den statliga konsumentverksamheten. Men vi anser att det finns skäl att överväga om ytterligare åtgärder kan vara befogade för att väsentlighetsrekvisitet skall uppfyllas, närmast genom att nämnden avstår från att pröva också andra tvister än sådana där det omtvistade beloppet är lågt. Vi syftar här exempelvis på

tvister som gäller varor och tjänster som kan sägas ligga fjärran från vad vi har betecknat som baskonsumtion (se avsnitt 5.5) och där brister-na i marknads funktionssätt kan sägas vara av begränsad praktisk eller principiell betydelse. Regeringen får anledning att återkomma i frågan i samband med den kommande budgetpropositionen.

Kommittén har föreslagit att reklamationsnämnden skall spela en starkare och mera understödjande roll mot den kommunala konsument-verksamheten. Den tanken stöder nämnden själv i sitt remissyttrande. Även andra remissinstanser är inne på samma linje.

Regeringen har i denna proposition i flera sammanhang betonat vikten av en lokal konsumentverksamhet. Vi har pekat på den kommunala verksamhetens stora betydelse. Men vi har också givit till känna att vi tror på utvecklingen av en lokal föreningsverksamhet med konsument-frågor på sitt program. Det står alldeles klart att såväl en verksamhet i kommunal regi som en i föreningslivets för sin framgång är beroende av ett kraftfullt statligt stöd i form av framför allt information och utbildning. Konsumentverket spelar här en avgörande roll, och det har vi berört tidigare. Men också Allmänna reklamationsnämndens kunnande kan ge ett betydande tillskott till en lokal verksamhet. Ett sådant tillskott sker redan idag. Men vi tror att nämnden kan spela en ännu mera aktiv roll som stöd till den lokala verksamheten. Vi avser att återkomma också till hur detta kan ske, liksom till kostnadsfrågan, i den kommande budgetpropositionen.

Kommittén har uttalat att lämpligheten av att samlokalisera Allmänna reklamationsnämnden med övriga konsumentmyndigheter bör prövas. Nämnden själv har anfört invändningar mot detta med hänvisning till vikten av att den intar en opartisk, oberoende ställning. Ett par remissinstanser har anslutit sig till den synen.

Regeringen kan för sin del se fördelar med att de konsumentvårdande organen finns i närheten av varandra. Deras verksamhet är ömsesidigt beroende. Allmänna reklamationsnämnden medverkar exempelvis i dag i olika utbildningsinsatser gentemot bl.a den kommunala konsument-verksamheten som anordnas av Konsumentverket. Samarbetet mellan reklamationsnämnden och Konsumentverket kan förenklas och effektiviseras om myndigheterna är placerade nära varandra. Samtidigt är det givetvis viktigt att nämndens opartiska ställning inte kan sättas i fråga. Men vi tror inte att frågan om samlokalisering är avgörande här. Inställningen till detta har mera att göra med hur nämnden sköter sitt uppdrag.

Frågan om var en myndighet skall bedriva sin verksamhet måste emellertid ytterst avgöras av myndigheten själv. Det ankommer alltså på Allmänna reklamationsnämnden att inom sina finansiella ramar besluta i lokalfrågan.

Regeringens bedömning: Konsumentorganisationerna – särskilt de som verkar på lokal nivå – bör även i fortsättningen få statligt stöd. Stöd bör bara ges till sådana organisationer som verkar mot sådana mål och enligt sådana prioriteringar som vi tidigare har föreslagit.

Ett ökat stöd till konsumentforskningen bör övervägas. Men ett beslut i frågan tas först när det finns ett forskningsprogram.

Kommittén: Kommittén anser att statligt stöd skall utgå till sådana organisationer som tar över uppgifter som staten svarar för i dag. Kommittén anser vidare att statligt stöd bör utgå till Sveriges Konsumentråd (bet. s. 293).

Remissinstanserna: *Konsumentverket* anser liksom kommittén att statens stöd till organisationer bör förstärkas. Flera remissinstanser motsätter sig kommitténs tanke att organisationerna skall ta på sig en del verksamhet som i dag drivs i statlig regi, t.ex. konsumentinformation. Några organisationer framhåller att de behöver statligt stöd för att ta på sig olika konsumentpolitiska uppgifter. *Industriförbundet*, *SAF* och *Företagarnas Riksorganisation* anser inte att de frivilliga organisationernas verksamhet skall finansieras med statliga medel, utöver vad som följer normalt stöd till föreningsverksamhet (aktivitetsstöd, studiecirkelstöd och dylikt; se avsnitt 6.5 angående konsumentforskning).

Skälen för regeringens bedömning: Som regeringen tidigare har anfört bör en individinriktad konsumentpolitik bedrivas så nära den enskilde själv som möjligt för att vara effektiv. Vi har också betonat vikten av ett brett folkligt lokalt engagemang i konsumentpolitiken.

I dag förfogar Konsumentverket över ett anslag för *stöd till ideella konsumentorganisationer*. Riksdagen har beslutat att stödet för budgetåret 1994/95 skall uppgå till 2,1 miljoner kronor (prop. 1993/94:100, bet. 1993/94:LU21, rskr. 1993/94:252). För att i första hand främja utvecklingen av en lokal verksamhet anser vi att ett stöd till konsumentorganisationer bör finnas även i framtiden. Men stödet bör ges bara till sådana konsumentorganisationer som driver en verksamhet som är i linje med de mål och prioriteringar som vi har behandlat tidigare.

Det skulle kunna hävdas att en uppmuntran och förstärkning av en lokal konsumentverksamhet i föreningslivets regi kan motverka utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten. En sådan farhåga kan enligt vår mening inte avfärdas utan vidare. Man kan inte bortse från risken att en sådan lokal verksamhet kan tas till intäkt för en lägre ambitionsnivå på kommunal nivå.

Regeringens önskan är att en fortsatt utveckling sker av den kommunala konsumentverksamheten och att föreningsverksamheten och den kommunala verksamheten i förekommande fall kompletterar varandra. I kommuner med en välutvecklad kommunal verksamhet i form av råd-

givning o.d. bör de aktiviteter i föreningslivets regi som staten ger stöd till i första hand inriktas på kompletterande uppgifter som exempelvis generella informationsfrågor, liksom debatt och opinionsbildning. Det är viktigt att stödet bidrar till att intresset för konsumentfrågorna växer fram på ett naturligt sätt utifrån konsumenternas egna behov och önskemål.

Stödet till en lokal konsumentverksamhet i föreningslivets regi bör ges under hänsynstagande till de aspekter som regeringen har anlagt nu. Regeringen kommer också att noga bevaka effekterna av stödet till det lokala föreningslivet.

Kommittén har föreslagit att ett särskilt anslag skall ges till Sveriges Konsumentråd. Vi delar uppfattningen att organisationen bör ges ekonomiskt stöd. Vi har också erfarit att Sveriges Konsumentråd under budgetåret 1993/94 har fått medel ur det särskilda anslaget för stöd till konsumentorganisationer som Konsumentverket förfogar över. Vi anser inte att ett särskilt anslag böra göras för stöd just till Sveriges Konsumentråd men utgår från att rådet också i fortsättningen kan få del av de medel som avsätts för stöd till konsumentorganisationer.

Även för att främja utvecklingen av *konsumentforskningen* har riksdagen anvisat särskilda medel under de senaste åren. För budgetåret 1994/95 är beloppet 2,1 miljoner kronor. Medlen disponeras av Konsumentverket.

Regeringen har tidigare uttalat att ett program för den framtida konsumentforskningen bör utarbetas. Men vi har också sagt att vissa frågor bör klargöras närmare innan ett sådant arbete påbörjas (se avsnitt 6.5).

Kommittén har föreslagit att anslaget till konsumentforskningen skall kvarstå i avvaktan på ett forskningsprogram. Regeringen delar uppfattningen att forskning på konsumentområdet kan vara värdefull och ge underlag för exempelvis en effektiv marknadskontroll. Innan ställning tas till hur stora medel som i framtiden bör anslås till konsumentforskningen anser vi dock att de frågor som vi nyss åsyftade måste belysas och ett program för forskningens inriktning och utformning ligga till grund för övervägandena. Det vi har sagt nu leder till att tiden ännu inte kan anses mogen för en höjning av anslaget i fråga. Enligt vår mening bör dock det nuvarande anslaget kunna användas för att finansiera en belysning av det slag som vi har berört, liksom till utarbetandet av ett forskningsprogram. Belysningen i fråga bör också avse frågan vilket organ som är lämpligast att i framtiden administrera medel för konsumentforskning.

Regeringens bedömning: De förändringar och privatiseringar inom den statliga konsumentpolitiken som har redovisats beräknas leda till besparingar för staten. Detta gäller även om bl.a. marknadskontrollen kommer att kosta mer än i dag.

I de fortsatta övervägandena kommer att övervägas vilka ytterligare besparingar som kan göras.

Kommittén: Kommitténs förslag synes innebära att kostnaderna för den statliga konsumentpolitiken blir i stort sett oförändrade, i vart fall på kort sikt. En ledamot av kommittén anser att staten bara skall svara för myndighetsutövning, vilket skulle leda till icke obetydliga besparingar för staten. Kommittén föreslår att det statliga anslaget för konsumentpolitiken fördelas på olika departement som är ansvariga för konsumentfrågor (bet. s. 321, 355, 373).

Remissinstanserna: *Konsumentverket* betvivlar möjligheten att få till stånd en breddad finansiering av konsumentpolitiken. *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, rättsvetenskapliga institutionen*, menar att kommitténs förslag om att Konsumentverkets anslag skall administreras av olika departement skulle leda till en olycklig splittring. Av en liknande uppfattning är *TCO*.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har tidigare föreslagit att den statliga konsumentverksamheten tydligare än i dag skall inriktas på bestämda mål och ligga i linje med vissa prioriteringar. Innan en viss verksamhet påbörjas måste den prövas mot dessa.

I avsaknad av en närmare analys av i vad mån Konsumentverkets verksamhet i dag svarar mot dessa mål och prioriteringar går det inte att säkert bedöma hur stora kostnaderna är för sådan verksamhet som inte möter de nya kraven. Kommittén anser att den verksamhet som Konsumentverket bedrivit har varit framgångsrik. Vi gör inte någon annan bedömning. Också de rationaliseringar som verket redan har genomfört har varit värdefulla. Men det hindrar inte att vi tror att vårt förslag innebär att vissa verksamheter kan minska, exempelvis sådan utredningsverksamhet som avser varor och tjänster som inte kan hänföras till baskonsumtionen eller relateras till konsumtionshinder av de slag som vi har behandlat förut och inte heller gäller marknadens funktionssätt (se avsnitt 5.3). Detsamma gäller sådan informationsverksamhet som saknar en klar koppling till de nya målen och prioriteringarna.

Slutsatsen blir att de nya målen och prioriteringarna bör leda till vissa besparingar. Detsamma gäller en eventuell privatisering av delar av provnings- och förlagsverksamheten. Likaså bör de organisationsförändringar som måste genomföras medföra vissa effektivitetsvinster som också kan inrymma besparingar.

Mot detta står att kostnaderna för en utbyggd och intensifierad marknadskontroll med anledning av EES-avtalet kommer att öka (avsnitt

6.8). Vidare tillkommer kostnader för verksamhet med inriktning på det nya miljömålet. Prop. 1994/95:16

Av det som har sagts nu kan några givna slutsatser om möjligheterna till besparingar inte dras. Det handlar här därför snarare om att anpassa den statliga konsumentpolitiken till en budget som kan anses rimlig i ljuset av den prioritet som bör ges åt olika konsumentfrågor.

Slutsatsen av det senast anförda blir att vi anser att en schablonmässig minskning av verkets anslag bör kunna ske med drygt 8 miljoner kronor. Regeringen får anledning att i samband med budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 återkomma till frågan om Konsumentverkets förvaltningsanslag och de särskilda anslagen till konsumentorganisationer och forskning.

Till det som har sagts nu vill regeringen anföra att de olika utredningsprojekt som har aviserats i propositionen – om gränsdragningen mellan myndigheter, privatisering av förlagsverksamheten m.m. – bör kunna leda till effektivitetsvinster och därmed ytterligare besparingar.

Sammanfattning av Konsumentpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1994:14) Konsumentpolitik i en ny tid

Prop. 1994/95:16
Bilaga 1

Uppdraget till kommittén

Enligt regeringens direktiv (Dir. 1992:04, beslut vid regeringssammanträde 1992-05-14) har Konsumentpolitiska kommittén haft som uppgift att se över den statliga konsumentverksamheten och bedöma arten, omfattningen och inriktningen av det statliga engagemanget. Den organisatoriska strukturen på området skulle också ses över.

Vägledande för översynen bör vara att *avgränsa det statliga engagemanget*. Den statliga verksamheten på konsumentpolitikens område bör koncentreras till sådana verksamhetsområden där statliga insatser verkligen behövs och till sådana uppgifter som inte kan läggas på andra organ, kommunala eller enskilda. Statliga insatser behövs för att också främdeles värna om särskilt utsatta konsumenter.

En skärpt konkurrens stärker typiskt sett konsumenternas ställning på marknaden. Konsumenternas intressen blir en angelägenhet för marknaden. Den här utvecklingen gör att de hittillsvarande konsumentpolitiska insatserna kan behöva omprövas i vissa delar. Detta är en av huvuduppgifterna för kommittén.

En annan huvuduppgift är att belysa de konsekvenser som *närmandet till EU* för med sig för svenskt vidkommande. Detta arbete bör i första hand inriktas på frågor som rör annat än behovet av lagstiftning, t.ex. marknadsbevakning och deltagande i olika förhandlingar.

Det rättsliga konsumentskyddet intar en central plats inom konsumentpolitiken. Sverige har en konsumentlagstiftning som i många avseenden skapar garantier för ett bra rättsligt konsumentskydd. Lagstiftningen ger samtidigt tydliga spelregler för näringsidkarna. Det finns anledning att pröva om man – vid en ökad avreglering och en friare marknadsekonomi – behöver stärka konsumenternas möjligheter att hävda de rättigheter som det rättsliga konsumentskyddet erbjuder. Kommittén bör vidare vara uppmärksam på i vad mån det kan finnas regler på det rättsliga konsumentskyddets område som lägger omotiverade hinder i vägen för en fri marknad och konkurrens och som därmed i själva verket motverkar konsumenternas intressen.

Kommittén bör belysa de ekonomiska och administrativa insatser som i ett inledningsskede kan behövas från statens sida för att underlätta bildandet av *frivilliga konsumentorganisationer* i Sverige. Kommittén bör också självfallet följa utvecklingen av den *kommunala konsumentverksamheten* och hur den påverkar behovet av frivilliga insatser på den lokala nivån. Vid övervägandena kring en avgränsning av det statliga engagemanget är det naturligt att analysera möjligheterna av att i skilda former privatisera det konsumentinriktade arbetet som i dag bedrivs av konsumentmyndigheten.

En annan sak som kommittén bör ägna uppmärksamhet åt är den allt starkare koppling som i dag finns mellan *miljöpolitik* och konsumentpolitik. Miljömedvetna och välinformerade konsumenter är en strategisk

förutsättning för att bl.a. åstadkomma miljöanpassade varor. Kommittén bör därför undersöka om några ytterligare åtgärder på det konsumentpolitiska området bör vidtas för att stimulera den utveckling som pågår.

En översyn av det statliga engagemanget på det konsumentpolitiska området efter dessa riktlinjer innebär att de statliga myndigheter som är verksamma på området måste ses över. Kommittén bör uppmärksamma utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten och vilka förändringar den utvecklingen kan få för Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden. Översynen bör till att börja med ta sikte på att anpassa *Konsumentverket* till de förslag som kommittén kommer fram till med anledning av utredningsuppdraget. Kommittén bör även undersöka i vad mån det är påkallat att även i andra hänseenden göra omprioriteringar av den verksamhet som verket enligt sin instruktion har att utföra. Kommittén bör i så fall lämna förslag till erforderliga ändringar i verkets instruktion. Kommittén bör också pröva de möjligheter som kan stå till buds för att minska verkets anslagsbehov utan att för den skull verkets väsentliga konsumentpolitiska uppgifter träds för när. I detta syfte bör bl.a. ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och andra statliga organ ses över. En fråga som därvid särskilt bör uppmärksammas är ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket, den nya konkurrensmyndigheten, länsstyrelserna och den lokala konsumentverksamheten när det gäller formerna för och omfattningen av allmän konsumentinformation om prisförhållandena på marknaden. Kommittén bör också undersöka möjligheterna och lämpligheten av att delar av verksamheten vid Konsumentverket finansieras på annat sätt än över statsbudgeten.

Även *Konsumentombudsmannens roll* och verksamhet inom ramen för det rättsliga konsumentskyddet bör analyseras. Kommittén bör överväga i vad mån det kan finnas skäl att ändra KO:s roll och uppgifter för att få till stånd en anpassning av verksamheten till områden som ter sig konsumentpolitiskt särskilt angelägna men som i dag ligger utanför KO:s tillsyn. Kommittén bör också överväga om det nu finns anledning att ge KO en organisatoriskt självständig ställning.

Allmänna reklamationsnämnden bör också ses över. Därvid är det att beakta att reklamationsnämnden fyller en viktig funktion inom det rättsliga konsumentskyddet. En tvisthantering av det slag som reklamationsnämnden bedriver bör inte bara bibehållas – som ett komplement till de förebyggande åtgärderna – utan också utvecklas för att kunna möta de behov som kan förutses. Utvecklingen av den kommunala medlingen får här betydelse. I det hänseendet måste bl.a. behovet av att utveckla tvistlösningsmekanismer för att hantera konsumenttvister som sträcker sig över nationsgränserna uppmärksammas. Vidare bör kommittén pröva om de nuvarande formerna för verksamheten hos reklamationsnämnden kan behöva ändras. Ett riktmärke bör vara att statens kostnader för verksamheten hålls nere.

Mot bakgrund av den utveckling som pågår bör kommittén vidare belysa om det konsumentpolitiska arbetet i större utsträckning bör innefatta kommunala och andra *offentliga tjänster* på de områden som inte är avreglerade.

Det bör stå kommittén fritt att även i andra hänseenden än de nu berörda ta upp frågor som kan vara av betydelse för den statliga verksamheten på det konsumentpolitiska området.

Kommitténs förslag

Här följer en förkortad version av Konsumentpolitiska kommitténs egen sammanfattning av sina förslag. Med "konsumentmyndigheten" avses i det följande antingen det nuvarande Konsumentverket eller ett nytt Konsumentverk, nämligen om kommitténs förslag till ny myndighetsorganisation genomförs.

Riktlinjerna för den statliga konsumentpolitiken lades fast av riksdagen senast 1986 (prop. 1985/86:121, LU34, rskr. 292). Kommittén eftersträvar en utveckling inom konsumentområdet där samtliga aktörer har tydligare roller, tar ett större ansvar och visar ett större engagemang, där ett samarbete bedrivs i öppnare och friare former och där ambitionen är att i olika former slå vakt om konsumentintresset. Kommitténs bedömning är att behovet av konsumentpolitiska insatser ökar under 1990-talet och föreslår att *målet för konsumentpolitiken* skall vara

- att stärka konsumenternas ställning på marknaden,
- att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser,
- att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

Särskilt skall beaktas hänsynen till människors hälsa och resurssvaga gruppers behov. Insatserna skall i första hand inriktas mot sådana varor och tjänster som svarar för en stor del av hushållsbudgeten, bl.a. livsmedel, boende, transporter och kläder.

Uppgifter som är myndighetsutövning, främst det rättsliga konsumentskyddet, har staten ett primärt ansvar för. Huruvida staten skall bedriva annan konsumentpolitisk verksamhet är en fråga om behov, ambition, lämplighet, effektivitet och vad andra aktörer kan åstadkomma. I den statliga verksamheten bör prioritet ges det rättsliga konsumentskyddet, inkl. reklamations- och tvisthantering, samt åtgärder på det konsumentekonomiska området som ekonomiska analyser, budgetrådgivning och skuldsanering.

Det statliga stödet till den lokala verksamheten bör ges en sådan omfattning och inriktning att det lokala arbetet främjas och att det lokala engagemanget breddas och utvecklas. De frivilliga organisationerna är beroende av stöd från staten för att i större omfattning kunna medverka i det konsumentpolitiska arbetet. En ökad andel av de konsumentpolitiska insatser som inte avser myndighetsuppgifter bör finansieras genom externa intäkter.

Konsumentperspektivet måste tydliggöras i beslutsprocessen inom andra statliga områden såsom livsmedels-, bostads-, transport-, regional-, miljö- och socialpolitiken, vilka samtliga berör konsumentpolitiken. Inom området kunskapsutveckling och kunskapsstöd bör andra

departement än det för konsumentfrågor huvudansvariga departementet ta ett ökat ansvar för finansieringen inom sina respektive områden.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 1

För att *marknadsekonomi*n skall fungera väl måste konsumenterna kunna bilda sig en uppfattning om varors och tjänsters kvalitet, pris och servicegrad. En övergripande målsättning bör vara att konsumenterna så långt som möjligt har ändamålsenliga klagomålsmöjligheter när det gäller såväl privata som offentliga tjänster. Mot den bakgrunden föreslår kommittén följande:

- Klagomålsprocedurer utformas för att tillgodose konsumenternas behov.
- Konsumentmyndigheten bevakar kommunala och andra offentliga tjänster.
- Kommunerna fångar upp och analyserar konsumentproblem inom den del av den offentliga sektorn som avregleras.
- Konsumentmyndigheten ger centralt stöd till den lokala konsumentverksamheten och sprider information om erfarenheter från olika kommuner i landet.
- Konsumentmyndigheten i samverkan med Konkurrensverket utvecklar och främjar användningen av modeller för lokala prisundersökningar.

Närmandet till EU

För det konsumentpolitiska arbetet blir följden av närmandet till EU att samråd, expertkontakter och förhandlingar delvis flyttas ut i Europa. Det europeiska perspektivet blir särskilt markant i fråga om utarbetande av regler, tillsyn över och kontroll av marknaden samt standardiseringsarbete. Samarbetet kommer att äga rum på olika nivåer och förutsätter medverkan från regeringsföreträdare, experter från tillsynsmyndigheter och företrädare för frivilliga organisationer.

Kommittén anser att:

- EES-avtalet behöver kompletteras för att garantera möjligheterna till kontakt och samarbete mellan EFTA:s konsumentkommitté och EU:s konsumentråd,
- konsumentmyndigheten liksom hittills bör delta i det europeiska standardiseringsarbetet,
- deltagandet i det internationella standardiseringsarbetet bör breddas, så att även representanter för frivilligorganisationerna ges möjlighet att delta och få stöd i form av utbildning, ekonomiska bidrag till resor och ersättning för kostnader förknippade med deltagandet i standardiseringsarbetet,
- befintliga internationella kontaktnät mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna bör vidareutvecklas för att marknadsbevakningen skall kunna fungera inom hela EES-området.

Kommittén föreslår att:

- konsumentmyndigheten eller i förekommande fall annan ansvarig myndighet kommer överens med berörda branschorganisationer om hur näringslivets kontroll inom varje särskilt område skall utföras,

- konsumentmyndigheten engagerar den lokala konsumentverksamheten i arbetet med marknadskontrollen,
- staten i första hand finansierar marknadskontrollen med hänsyn till kraven i EES-avtalet, svårigheterna att finna alternativa finansieringslösningar och behovet av högt ställda konsumentskyddskrav; avgiftsfinansiering av marknadskontrollen på konsumentvaruområdet övervägs dock ytterligare,
- konsumentmyndigheten regelbundet rapporterar om erfarenheterna av marknadskontrollen, såväl nationella insatser som genomförs av tillsynsmyndigheten och näringslivet som situationen inom EES-området.

Den ekonomiska utvecklingen

Kommittén föreslår att:

- hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet ges åt budgetrådgivning och skuldsanering under de närmaste åren,
- socialsekreterarna redan i sin grundutbildning ges goda kunskaper i ekonomisk rådgivning,
- ett Centrum för privatekonomi bildas med en bred huvudmannakrets som har en stark förankring i samhället (staten, banker, Posten, andra finansieringsinstitut, försäkringsbolag och frivilligorganisationer).

Miljön

Konsumentpolitiken bör syfta till en långsiktigt hållbar utveckling med resurshushållning och kretsloppstänkande som vägledande ideal. Hänsynstagandet till miljön bör vara en självklarhet i marknadsekonomi. Denna hänsyn kräver kunniga och medvetna konsumenter. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att:

- ett viktigt mål för konsumentpolitiken skall vara att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling,
- konsumentmyndigheten ger ökad prioritet åt miljöfrågorna i konsumentinformationen,
- konsumentmyndigheten medverkar till att informationen om energisnåla hushållsapparater förbättras och intensifierar sin verksamhet i syfte att minska elförbrukningen i hushållen,
- insatserna för miljömärkning intensifieras och uppmuntras,
- konsumentmyndigheten får i uppdrag att fortlöpande följa utvecklingen på området genom bl.a. jämförande analyser av miljömärkta produkter och bedömning av olika former av miljömärkning,
- konsumentmyndigheten ger hög prioritet åt bedömningen av miljöargument i marknadsföringen.

Kommitténs förslag till förändringar av konsumentpolitiken leder till att behovet av styrning och uppföljning ökar. Den statliga konsumentverksamhetens organisation bör uppnå följande:

- Bättre styrning och prioritering av insatser.
- Effektiva insatser kring de områden som kommittén angivit som viktiga.
- Möjligheter till ett effektivt agerande internationellt.
- Bättre förutsättningar att tydliggöra konsumentintresset på olika områden i samverkan med frivilligorganisationerna.
- Tydligare roller för myndighetsutövande och annan verksamhet.
- Bättre förutsättningar för samspelet mellan den lokala och den centrala verksamheten.
- Ökade möjligheter till extern finansiering.

Kommittén förordar en renodling av Konsumentverkets olika roller och verksamheter. Detta kan åstadkommas antingen genom en uppdelning av dagens Konsumentverk i två delar, en myndighetsutövande och en konsumentstödande del, eller genom sådana förändringar inom Konsumentverket att rollerna tydliggörs i den interna organisationen.

Kommittén anser det vara av stor vikt att den ofrånkomliga statliga uppgiften att svara för konsumentskydd genom myndighetsutövning åligger en anslagsfinansierad myndighet. Övriga åtaganden inom konsumentpolitiken bör enligt kommitténs majoritet föras till en uppdragsmyndighet. I en sådan ges bättre förutsättningar att ta tillvara och utveckla andra aktörers växande intresse och medverkan, att på sikt åstadkomma ett ökat medansvar för konsumentpolitiken och därmed breddad finansiering.

Kommittén förordar följande:

- Konsumentverket delas i Nya Konsumentverket som handhar myndighetsutövning och Konsument Sverige som har allmänt konsumentstödande uppgifter. (Se även avsnittet nedan om reservationer och särskilda yttranden).
- Konsumentmyndigheterna samlokaliseras och lämpligheten av att samlokalisera ARN med de övriga konsumentmyndigheterna prövas.

Det statliga engagemanget

Kommittén anser att det konsumentpolitiska perspektivet i högre grad måste beaktas vid utformningen av politiken på alla områden av betydelse för konsumenterna. Många departement och myndigheter har verksamheter som berör det konsumentpolitiska arbetsfältet. Kommittén föreslår att:

- en konsumentpolitisk beredning tillsätts inom regeringskansliet med syfte att utveckla den konsumentpolitiska verksamheten och stärka samverkan mellan berörda departement och andra aktörer t.ex. konsumentorganisationer och näringsliv,

- den föreslagna uppdragsmyndigheten Konsument Sverige skall identifiera konsumentproblem även på andra myndigheters områden, observera behov av insatser och föra en dialog med andra myndigheter (en "vakthundsfunktion"),
- det för konsumentfrågor ansvariga departementet - i särskild ordning och i samråd med andra berörda departement och myndigheter - utreder följande områden med utgångspunkten att renodla uppgifterna och pröva fördelningen av finansieringsansvaret (dubbling av kompetens bör undvikas): livsmedel, boende, bilars bränsleförbrukning, energi, hälsa, miljö, distribution och varuförsörjning, handikappfrågor, konkurrensfrågor och finansiella tjänster.

Kommunerna

En väl fungerande lokal verksamhet är enligt kommittén en förutsättning för att konsumentpolitiken skall få genomslag. Staten eller andra centrala organ kan inte svara för rådgivning till enskilda konsumenter. Den kommunala konsumentverksamheten bör även i framtiden vara frivillig. Kommittén anser att:

- det inte finns något realistiskt alternativ till en lokal konsumentverksamhet under kommunalt ansvar,
- det är angeläget att kommunerna preciserar den lokala konsumentverksamhetens uppgifter och prioriterar de viktigaste av dem,
- det är i linje med intentionerna bakom socialtjänstlagen att kommunerna tar ett ansvar för att rådgivningen i ekonomiska frågor erbjuds dem som har behov av sådant stöd,
- den budgetrådgivning som bedrivs inom konsumentverksamheten i kommunens regi bör åtnjuta samma sekretesskydd som gäller enligt socialtjänstlagen, oberoende av hur verksamheten organiseras,
- den traditionella förköpsrådgivningen bör ses över och utformas utifrån dagens behov och teknik, bl.a. i samråd med näringslivets organisationer.

Kommittén föreslår följande:

- Utvecklingen av och stödet till den lokala konsumentverksamheten ses som en av de viktigaste uppgifterna för konsumentmyndigheten.
- Konsumentmyndigheten tillsammans med Kommunförbundet främjar uppbyggnaden av den lokala verksamheten.

De frivilliga organisationerna

Kommittén anser följande:

- Den samverkan som förekommer mellan staten, kommunerna och frivilligorganisationerna bör utvecklas ytterligare.
- Offentliga bidrag till studieförbundens verksamhet bör i ökad utsträckning kunna utnyttjas på konsumentområdet.
- En mobilisering på konsumentområdet är önskvärd från de frivilliga organisationernas sida. Staten bör i så fall stödja denna verksamhet.

- Det är för närvarande motiverat att staten ekonomiskt stöder Sveriges Konsumentråd.
- Statligt stöd bör utgå om frivilligorganisationerna tar på sig uppgifter som stat och kommun nu svarar för.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 1

Näringslivet

Kommittén bedömer att utvecklingen av näringslivets s.k. egenåtgärder i huvudsak har varit positiv. Kommittén anser det önskvärt att:

- näringslivets organisationer tar ytterligare initiativ för att så långt som möjligt undanröja reklamationorsakerna och skapa smidiga former för att lösa kundernas problem,
- näringslivets organisationer mer aktivt medverkar till att förbättra kunskaperna om gällande normer på marknaden,
- näringslivet verkar för att konsumenträttslig undervisning ingår i utbildningen för nyföretagande,
- konsumentmyndigheten särskilt bör följa hur företag som inte är branschanslutna efterlever gällande konsumentskyddsregler.

Skolan

Kommittén föreslår att:

- Skolverket uppmärksammat bevakar att konsumentfrågorna får en framträdande plats i undervisningen,
- skolan beaktar att konsumentfrågor i bokstavlig bemärkelse är vardagskunskaper och att man därför bemödar sig om att vara konkret och vardagsnära i beskrivningen av de kunskaper som skall förmedlas,
- i lärarutbildningen fästs större avseende än vad som hittills skett vid konsumentkunskap och dess betydelse,
- konsumentmyndigheten främjar utbildning i konsumentfrågor och riktar åtgärder också mot kommunerna, som har ett huvudansvar för lärarfortbildningen,
- de kommunala konsumentvägledarna fortlöpande utbildas i att handha kontakter med massmedierna,
- den fortbildning av journalister som förekommer inom FOJO (Institutionen för fortbildning av journalister vid högskolan i Kalmar) utökas med en regelbundet återkommande kurs med inriktning på konsumentpolitiska frågor.

Konsumentombudsmannens ställning

Kommittén anser att den rådande ordningen kan godtas från rättssäkerhetssynpunkt. En utbrytning av den formella KO-funktionen från annan verksamhet som i dag tillhör KO:s ansvar skulle medföra risk för olika bedömningar i rättsfrågor, vilket försvagar möjligheterna att effektivt företräda konsumentintresset på området för myndighetsutövning. Kom-

mittén förordar därför att tillsyn och föreskriftsarbete m.m. hålls samman med den formella KO-funktionen i en myndighet samt att generaldirektören tillika skall vara KO och jurist med domarerfarenhet.

Genom den delning av Konsumentverket som kommitténs majoritet föreslår får det nya Konsumentverket en tydlig profil när det gäller myndighetsutövning och rättslig bevakning. KO får där en central plats. Kopplingen mellan det rättsliga agerandet och KO blir mer naturlig och direkt.

Tvisthantering

Kommittén anser att det i första hand åligger näringslivet att motverka konsumentproblem, att hålla antalet reklamationer nere och att verka för goda reklamationsrutiner. Kommittén föreslår att:

- en övergripande målsättning för Allmänna reklamationsnämndens (ARN) fortsatta verksamhet skall vara att dess informativa, rättsbildande och praxisskapande funktion ytterligare framhävs,
- konsumentmyndigheten i samråd med ARN främjar utvecklingen av lokala reklamationsråd,
- man överväger att ARN upphör med vissa ärenden och i stället låter branscherna själva organisera och finansiera tvistlösning på dessa områden.

Kommittén anser vidare följande:

- ARN bör förbli en självständig myndighet. Intresseledamöterna bör behållas.
- ARN:s beslut bör även i fortsättningen vara rekommendationer.
- Den kommunala konsumentverksamheten bör ge vägledning i hur man väcker talan vid allmän domstol.
- Det är angeläget att Konsumentombudsmannen ges möjlighet att hjälpa enskilda konsumenter att föra talan vid allmän domstol.
- ARN bör i ökad omfattning pröva ärenden som avser offentliga tjänster.
- Man bör överväga att låta mäklartvister prövas av ARN.
- Det är önskvärt att konsumenterna i första hand vänder sig till den lokala konsumentvägledningen och i andra hand till ARN vid tvister i samband med gränsöverskridande handel.
- ARN bör inte finansieras genom externa bidrag till dess verksamhet. Avgifter bör inte införas.

Risken för konkurrenshinder

Kommittén framhåller att konkurrensintresset i dag bevakas hårdare i samband med normgivning än tidigare. Riskerna från konkurrenssynpunkt med Konsumentverkets riktlinjer, överenskommelser m.m. framstår därför generellt sett inte som särskilt stora.

Vissa delar av prisinformationslagen, t.ex. skyltfönstermärkning, utgör en reglering som av detaljhandeln anses onödig och besvärande.

Det har hävdats att den kan kritiseras från konkurrenssynpunkt. Det finns också anledning att beakta förekommande prismärkningsdirektiv i EES-avtalet. Kommittén föreslår att en utvärdering av prisinformationslagens effekter initieras och att därvid konkurrensspekterna och EES-avtalet blir beaktade.

Kommersiell service

Kommittén anser att:

- det konsumentpolitiska ansvaret inom kommersiell service bör breddas och omfattas av både näringsidkare (Köpmannaförbundet, större företag) och organisationer (kooperativ, byalag, pensionärs- och handikapporganisationer),
- åtgärder med gemensam finansiering bör utvecklas även fortsättningsvis,
- den kompetens som byggts upp bör utnyttjas av olika aktörer, både lokalt och centralt,
- konsumentmyndighetens verksamhet beträffande kommersiell service i glesbygd bör utvecklas i samverkan med Arbetsmarknadsdepartementet,
- staten bör initiera och stödja konsumentorienterad forskning inom området.

Varuprovningar

Syftet med det statliga engagemanget inom provningsområdet är enligt kommittén att påverka standardisering, produktutveckling och produktinformation. Resultaten ligger även till grund för förköpsinformationen och marknadskontrollen.

En bolagisering av verksamheten hos Konsumentverket kräver enligt kommitténs bedömning betydande tillskott från staten på grund av höga kostnader för metodutveckling, en alltför liten marknad, stora kostnader för marknadsföring etc. Kommittén föreslår i stället följande:

- Testlaboratoriet görs till en resultatenhet och marknadsföringen intensifieras.
- Provningskostnaderna belastar beställaren, oavsett om denne är intern eller extern.
- Diskussioner tas upp på ministernivå för att påskynda en integration av de nordiska laboratorierna.
- Om det på sikt föreligger affärsmässiga och marknadsmässiga förutsättningar bolagiseras verksamheten.

Information, utbildning, forskning

Konsumentverket ger ut *tidskriften* Råd & Rön. Oavsett organisationsalternativ förordar kommittén i nuläget en självständig ställning för Råd

& Rön i form av en ekonomisk resultatenhet med en ledning bestående av en chefredaktör/ansvarig utgivare och ett redaktionellt råd.

Kommittén anser att det ankommer på konsumentmyndigheten (dvs. ett bibehållet eller nytt konsumentverk) att finna den lämpliga formen för en fortlöpande bevakning av förändringar och nyheter på konsumentområdet, för information om utvecklingen på rättsområdet och för opinionsbildning och debatt i konsumentpolitiska frågor.

Kommittén föreslår följande:

- Konsumentmyndighetens *förlagsverksamhet* utvecklas genom att den ges en mer affärsmässig profil och marknadsförs tydligare. En bolagisering är inte affärsmässigt möjlig. Däremot bedömer kommitténs majoritet att verksamheten kan bedrivas effektivare om det blir en separat uppdragsmyndighet, Konsument Sverige, där det skapas ett större tryck för att åstadkomma extern finansiering.
- Konsumentverkets *utbildning* av konsumentvägledare, lärare, socialsekreterare m.fl. intäktsfinansieras i högre grad; målet bör vara att varje genomförd kurs ger kostnadstäckning (efter i förväg fastställd subventionering).
- Den konsumentpolitiska *forskningen* förstärks inom universitet och högskolor, speciellt inom områdena konsumenträtt och ekonomi. Regeringen bör ta fram ett konsumentpolitiskt forskningsprogram. I avvaktan på ett forskningsprogram bör de medel kvarstå som i dag avsätts för forskning som initieras av Konsumentverket.

Ekonomiska konsekvenser

Kommittén har inte kunnat göra någon beräkning av kostnadskonsekvenserna på grund av de stora förändringar som föreslås och osäkra omvärldsfaktorer. Den har prövat möjligheterna att överföra uppgifter från konsumentmyndigheterna till andra aktörer. Kostnaderna för tvisthantering bör långsiktigt kunna minska genom att näringslivet påtar sig ett större ansvar och genom att den lokala verksamheten hanterar flera ärenden som i dag går till ARN. Frivilligorganisationerna är inte för närvarande beredda att överta uppgifter som staten i dag svarar för.

Verksamheten bör renodlas och delas upp i myndighetsuppgifter och verksamheter som bl.a. finansieras externt. Genom att skilja beställar- och utförarfunktioner utsätts verksamheten för ett ökat konkurrenstryck.

Externa intäkter från uppdrag, försäljning av tjänster, skrifter och tidningar bedöms successivt öka och efter en treårsperiod uppgå till ca 40 miljoner kronor per år. En delning av Konsumentverket ger bättre förutsättningar att öka de externa intäkterna.

Departementet bör enligt kommittén tydligare precisera de ekonomiska krav som bör ställas på respektive verksamhet.

Statliga subventioner och annat statligt stöd till lokal verksamhet och resurssvaga grupper bör redovisas. Förbättrad ekonomisk redovisning bör införas för verksamheter som skall finansieras med externa intäkter. En ekonomisk redovisning som beaktar samtliga kostnader och intäkter

är en förutsättning för att verksamheten bedrivs effektivt och målen för verksamheten uppnås till lägsta möjliga kostnad.

Andra departement och myndigheter bör finansiera konsumentpolitiska verksamheter som de har behov av; de kan då välja att köpa tjänster internt eller externt.

Kommitténs förslag på det organisatoriska området bör följas upp av en organisationsöversyn och gränsområden mellan konsumentmyndigheterna och andra myndigheter bör tydliggöras. I samband med organisationsöversynen bör en detaljerad genomgång av olika verksamheter göras enligt principen för nollbasbudgetering för en bedömning av den framtida verksamhetens inriktning och omfattning.

De effekter som å ena sidan kan nås genom en avveckling av eller förändring av regleringar kan å andra sidan leda till ökade kostnader på det konsumentpolitiska området. En samhällsekonomisk helhetsbedömning måste göras vid planerade samhällsförändringar där effekterna för det totala engagemanget på konsumentområdet måste beaktas.

Reservationer och särskilda yttranden

Av kommitténs elva ledamöter har följande fyra angivit en gemensam reservation bl.a. mot majoritetens förslag att åstadkomma renodlingen av Konsumentverkets olika roller genom att dela verket: Inger Hestvik (s), Inga-Britt Johansson (s), Bengt Kronblad (s) och Marie Engström (v). Även Stina Gustavsson (c) har reserverat sig bl.a. mot detta sätt att få en renodling till stånd. Mona Saint Cyr (m) har i en reservation i stället förordat bl.a. en mera långtgående delning.

Särskilda yttranden har avgivits av följande ledamöter i kommittén: Marie Engström (v) om bl.a. kommunal konsumentverksamhet, Karin Pilsäter (fp) om offentliga tjänster och Göran Skogh om bl.a. målet för konsumentpolitiken.

Dessutom har särskilda yttranden avgivits av sakkunnige Axel Edling om bl.a. Konsumentverkets mål, organisation och finansiering, experten Sven-Åke Hansson om bl.a. den centrala och lokala organisationsfrågorna och näringslivets roll, experten Anders Stenlund om bl.a. konsumentpolitikens mål och innehåll samt experten Turid Ström om bl.a. Konsumentverkets och frivilligorganisationernas roller i konsumentpolitiken.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av:

Domstolsverket, Kammarrätten i Stockholm, Barnombudsmannen, Folkhälsoinstitutet, Handikappinstitutet, Statens handikappråd, Vägverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Boverket, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Lärarhögskolan i Stockholm, Göteborgs universitet (institutionen för slöjd och hushållsvetenskap), Handelshögskolan vid Göteborgs universitet (rättsvetenskapliga institutionen), Chalmers tekniska högskola (institutionen för konsumentteknik), Statens livsmedelsverk, Glesbygdsmyndigheten, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Marknadsdomstolen, Konkurrensverket, Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden (ARN), Ungdomsstyrelsen (tidigare Statens ungdomsråd), Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Statens naturvårdsverk, Kemikalieinspektionen, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Jönköpings kommun, Sölvesborgs kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Trollhättans kommun, Ånge kommun, Umeå kommun, Enköpings kommun, Motala kommun, Alvesta kommun, Borås kommun, Gävle kommun, Skellefteå kommun, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Dagligvaruleverantörernas Förbund (DLF), Företagarnas Riksorganisation, Grossistförbundet Svensk Handel, Handikappförbundens samarbetsorgan, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Hushållningssällskapens förbund, Hyresgästernas Riksförbund, Jordens vänner, Konsument-Forum, Konsumentgillesförbundet, Konsumentvägledarnas förening, Kooperativa förbundet (KF), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Motormännens Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Posten AB (tidigare Postverket), Riksförbundet Hem och Skola, Standardiseringen i Sverige, SIS (tidigare Standardiseringskommissionen i Sverige), Studieförbundet Vuxenskolan, Svenska Bankföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Industriförbund, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Köpmanförbund, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Synskadades Riksförbund, Kommittén om översyn av socialtjänstlagen (S 1991:3), Konsumentberedningen (Jo 1991:A).

Yttranden har vidare kommit in från:

Konsumentnämnden i Luleå kommun, Sundsvall kommun, Piteå kommun, Centerkvinnorna, Konsument Göteborg, KonsumentGruppen, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Konsumentverkets journalistklubb, Statens Maskinprovningar, Svenska Kommittén för Hushållsvetenskap S-IFHE, Verdandi, Riksförbundet mot Astma-Allergi, Stats-

tjänstemannaförbundets avdelning 412 (Konsumentverket), ICA Förbundet, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Hantverks- och Småföretag, Villaägarnas Riksförbund. Prop. 1994/95:16 Bilaga 2

1 Departementen

Inom regeringskansliet har Civildepartementet huvudansvaret för konsumentfrågorna. Departementet handlägger t.ex. frågor om budget och verksamhet för Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden.

Inom Civildepartementet finns en särskild arbets- och referensgrupp för EG-frågor och departementet deltar i EFTA:s regeringsexpertgrupp för konsumentskydd.

Andra departement som handlägger frågor av konsumentpolitiskt intresse är främst Justitie-, Utrikes-, Social-, Finans-, Jordbruks- och Näringsdepartementen samt Miljö- och naturresursdepartementet. Här följer en uppställning över vilka förvaltningsmyndigheter som sorterar under respektive departement.

Civildepartementet

Konsumentverket
Allmänna reklamationsnämnden
Miljömärkningsstyrelsen
Ungdomsstyrelsen
Resegarantinämnden
Kammarkollegiet
Länsstyrelserna

Finansdepartementet

Finansinspektionen (FI)
Kronofogdemyndigheterna
Boverket
Byggnadsstyrelsen

Justitiedepartementet

Datainspektionen
Domstolsverket

Jordbruksdepartementet

Statens livsmedelsverk
Konsumentberedningen
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden

Arbetsmarknadsdepartementet

Glesbygdsmyndigheten

Näringsdepartementet

Konkurrensverket
Marknadsdomstolen
Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)
Elsäkerhetsverket
Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC)
Standardiseringen i Sverige (SIS)
Småhuskadenämnden (Fonden för fukt- och mögelskador)

Socialdepartementet

Socialstyrelsen
Folkhälsoinstitutet
Läkemedelsverket
Handikappinstitutet
Statens handikappråd
Barnombudsmannen

Miljö- och naturresursdepartementet

Statens naturvårdsverk
Kemikalieinspektionen

Utbildningsdepartementet

Skolverket

Utrikesdepartementet

Kommerskollegium

I det följande ges först en kort beskrivning av Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konkurrentverket och Marknadsdomstolen. Efter detta följer i bokstavsordning en kort kommentar till de övriga förvaltningsmyndigheterna enligt förteckningen ovan.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 3

2 Förvaltningsmyndigheter och liknande

Konsumentverket (KOV) är den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. Verket skall stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och stärka konsumenternas ställning på marknaden. Chef för verket är en generaldirektör som också är Konsumentombudsman (KO).

Verket skall se till att reklamen är vederhäftig och ger tillräcklig information, att säljvillkoren inte är oskäligen och att farliga eller odugliga varor och tjänster inte säljs.

Konsumentverket/KO handlägger ärenden enligt marknadsföringslagen, produktsäkerhetslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen). De flesta problemen löses genom förhandlingar med företagen. I sista hand kan KO föra ett ärende till prövning i Marknadsdomstolen.

Vidare har Konsumentverket tillsynsansvar för lagen om leksakers säkerhet, lagen om farliga livsmedelsimitationer, lagen om paketresor, lagen om märkning av hushållsapparater, lagen om märkning av textilier och lagen om personlig skyddsutrustning för privat bruk. Verket fullgör också uppgifter enligt prisinformationslagen, konsumentkreditlagen och konsumentförsäkringslagen.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) har sin verksamhet uppdelad i två grenar. Den egentliga nämndverksamheten omfattar prövningen av tvister mellan konsumenter och näringsidkare (s.k. konsumenttvister) och yttrande i sådana tvister på begäran av domstol. Den andra grenen omfattar stödet till kommunernas medling i konsumenttvister och information till konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Nämndens beslut är inte bindande för parterna utan är endast en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Vanligen följer dock parterna besluten.

Konkurrentverket är central myndighet för konkurrensfrågor. Verkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenten. Konkurrentverket bildades den 1 juli 1992. Samtidigt lades Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och Näringsfrihetsombudsmannen (NO) ned.

Konkurrentverkets arbete är inriktat på fem verksamhetsgrenar:

■ **Konkurrenslagstiftning:** verket skall ingripa mot konkurrensbegränsningar som skadar konsumenterna, med stöd av den nya konkurrenslagen som trädde i kraft den 1 juli 1993.

- Avreglering: verket skall uppmärksamma offentliga regleringar som kan snedvrída konkurrensen och ge förslag till åtgärder som leder till ökad konkurrens.
- Offentlig sektor: verket skall lämna förslag till konkurrenslösningar som bidrar till att effektivisera den offentliga sektorn.
- Information: verket skall sprida kunskap om konkurrensreglerna och verka för ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.
- Forskning: verket skall stimulera forskningen på konkurrensområdet.

I Konkurrensverkets författningssamling publiceras föreskrifter och allmänna råd som ger vägledning om hur lagen skall tolkas.

Tidskriften Konkurrens redovisar Konkurrensverkets beslut, domar som rör konkurrensområdet och avgöranden från EFTA-domstolen, EG-domstolen och EG-kommissionen.

Marknadsdomstolen (MD) är en specialdomstol för bl.a. mål om konkurrensbegränsning, marknadsföring och produktsäkerhet. Domstolen är i dessa frågor den enda eller sista dömande instansen. I domstolen sitter yrkesdomare och ekonomiska experter. Domstolen tillämpar i första hand konkurrenslagen, marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produktsäkerhetslagen.

De nämnda lagarna har s.k. generalklausuler. Dessa innehåller inte preciserade regler om vad som är otillåtet utan detta anges i allmänna ordalag. Vilka handlingar som är otillåtna fastställs efter hand genom MD:s praxis; domstolen har en rättsskapande funktion.

Om ett företag har handlat i strid med en generalklausul förbjuder MD företaget, i regel vid vite, att göra något liknande igen. Förbudet betyder att företaget får betala vitesbeloppet om det upprepar sitt handlande. Vitesbeloppet är vanligen 200 000 kronor. Andra företag är inte direkt berörda av förbudet men förväntas ändå följa de principer som MD slår fast.

3 Andra centrala konsumentorgan

Här redovisas kortfattat några av de övriga myndigheter och liknande som har uppgifter på konsumentområdet.

Barnombudsmannen (BO) har som uppgift att bevaka barns och ungdomars rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter är grunden för verksamheten. Uppgifterna hos det tidigare Barnmiljörådet om säkerhet för barn och ungdomar har överförts till BO.

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende. Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt bostadsstöd i form av bidrag för finansiering av bostäder.

Boverket skall meddela föreskrifter, utöva tillsyn och handlägga förvaltningsärenden inom området. Det skall vidare följa tillämpningen

av lagar och förordningar, utvärdera effekterna och verka för samordning av myndigheternas arbete.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 3

Byggforskningsrådet fördelar anslag till byggforskning. Rådets verksamhet är inriktad på forskning, utveckling och experiment kring förändringen och utformningen av den bebyggda miljön. Rådet följer upp och utvärderar forskningsresultat som sedan dokumenteras och ges spridning.

Datainspektionen har till uppgift att pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. Inspektionen skall verka för att automatisk databehandling av personuppgifter inte leder till otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet och att god sed iaktas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet.

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för bl.a. de allmänna domstolarna, hyresnämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna.

Elsäkerhetsverket har som mål att förebygga skador som orsakas av elektricitet. Det gäller att upprätthålla och förbättra den goda säkerhetsnivån i Sverige, både när det gäller elmateriel och elanläggningar. Ett nära samarbete med företag och organisationer är viktigt liksom ett ökat svenskt deltagande i det internationella samarbetet.

Till verkets uppgifter hör bl.a. att utarbeta föreskrifter som rör elektrisk utrustning i hushållen, inklusive teknisk standardisering. För att få bort farliga produkter kan verket besluta om försäljningsförbud, återtagande av produkter och varningsannonsering.

Finansinspektionen skall lämna tillstånd, utöva tillsyn och utforma regler för finansiell verksamhet. Under inspektionens tillsyn står bl.a. banker, försäkringsbolag och värdepappersbolag. Inspektionens arbete syftar till att skapa stabilitet, effektivitet och sundhet i det finansiella systemet så att allmänhetens förtroende för den finansiella marknaden upprätthålls.

Inom Finansinspektionen finns en konsumenträttsenhet, som har ansvaret för konsumentfrågor. Centrala frågor i enhetens verksamhet är att se till att instituten följer principerna för god information och skäliga avtalsvillkor, och att underlätta konkurrensen och kundernas rörlighet på den finansiella marknaden.

Folkhälsoinstitutet har till uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa och att främja en god hälsa för alla. Särskild vikt skall fästas vid förhållanden som främjar hälsan hos de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten skall vara ett stöd för lokalt och regionalt arbete och främja samarbete mellan olika organ på nationell nivå för att påverka förhållanden av betydelse för folkhälsan.

Glesbygdsmyndigheten har till uppgift att lämna förslag till förbättringar för glesbygd- och landsbygdsbefolkningens levnadsförhållanden. Konsumentverket utfärdar föreskrifter om stöd till kommersiell service, medan Glesbygdsmyndigheten utfärdar föreskrifter när det gäller sådant stöd till företag som inte avser kommersiell service.

Handikappinstitutet (HI) är samhällets centrala organ för hjälpmedelsfrågor och har specialistkompetens på området. Huvudmän för institutet är staten och Landstingsförbundet.

Institutets övergripande mål är att ge människor med funktionshinder ökad livskvalitet genom tillgång till bra hjälpmedel. Viktiga delmål är att hjälpmedel förbättras, att ny teknik tas till vara och att brukarnas inflytande ökar. Centrala arbetsuppgifter för institutet är att opartiskt prova, bedöma och informera om hjälpmedel.

Kammarkollegiet förvaltar bl.a. fonder och ger administrativ, ekonomisk och juridisk service till myndigheter på det statliga området. Enligt resegarantilagen skall researrangörer och återförsäljare av paketresor (dvs. "paket" av turisttjänster, till exempel en resa med övernatning) ställa säkerhet hos Kammarkollegiet för att skydda konsumenterna. Se även under Resegarantinämnden.

Kemikalieinspektionen (Kem 1) skall arbeta för att minska riskerna för skador på människor och miljö av kemiska ämnen och produkter. Företagen själva har ansvaret för att utreda kemikaliernas egenskaper. Med ledning av dessa kunskaper skall företagen vidta de åtgärder som behövs till skydd för hälsa och miljö, såsom att informera om skaderisker eller att ersätta sina produkter med mindre farliga. Kemikalieinspektionen skall se till att företagen tar det ansvar som lagen förutsätter.

Inspektionen skall vidare följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och de risker användningen kan medföra. Inspektionen medverkar i det internationella samarbetet på området och har en samordnande och pådrivande roll inom kemikaliekontrollen, inte minst genom att ge stöd till lokala och regionala tillsynsmyndigheter.

Konsumentberedningen är en kommitté under Jordbruksdepartementet med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv.

Beredningen skall bevaka att effekterna av jordbrukets avreglering också kommer konsumenternas till godo. En viktig uppgift är att följa prisutvecklingen, andra uppgifter rör kvalitet och ett varierat utbud. Den internationella utvecklingen bevakas fortlöpande. Beredningen rapporterar till regeringen om utvecklingen på livsmedelsmarknaden.

Kommerskollegium är central informationspunkt för frågor (bl.a. på konsumentområdet) som rör regelverket inom EU-länderna och EES (Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet). Kollegiet upprättar bl.a. databaser och informationssystem.

Kronofogdemyndigheterna verkställer bl.a. utnämningar men har också viktiga uppgifter enligt skuldsaneringslagen. Om en kraftigt skuldsatt person inte lyckas nå en uppgörelse med sina fordringsägare kan han ansöka hos kronofogdemyndigheten om en frivillig skuldsanering.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden är ett organ som genom utredningar och kalkyler söker belysa den ekonomiska utvecklingen inom livsmedelsområdet samt de effekter som den nya livsmedelspolitiken ger i livsmedelsprocessen från producent till konsument.

Läkemedelsverket ansvarar för kontroll och tillsyn av läkemedel och liknande produkter enligt läkemedelslagen och övriga läkemedelsförfattningar. Verket ger ut föreskrifter och allmänna råd om läkemedel, naturläkemedel och liknande produkter.

Länsstyrelserna är regionala statliga organ som skall fullfölja de nationella målen och främja länets utveckling. De administrerar bl.a. det statliga stödet till kommersiell service i glesbygd samt det statliga stödet vid bostadsfinansiering (t.ex. räntebidrag). De skall också lämna förslag till och följa upp åtgärder som rör kraven på en effektiv konkurrens enligt konkurrenslagen.

Miljömärkningsstyrelsen är knuten till Standardiseringen i Sverige (SIS) och administrerar ett system för s.k. positiv miljömärkning av varor.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har till uppgift att främja näringslivets tillväxt och förnyelse. Verksamheten omfattar bl.a. teknisk forskning och industriell utveckling samt etablering och utveckling av företag.

NUTEK ansvarar för samordningen av energiforskningsprogrammet som omfattar stöd till forskning inom olika sektorer. NUTEK samarbetar med Konsumentverket på energiområdet.

Resegarantinämnden prövar ansökningar om att göra utbetalningar när sådana säkerheter behöver tas i anspråk som skall ställas enligt resegarantilagen för att skydda konsumenterna, t.ex. när arrangören ställer in en resa. Se vidare under Kammarkollegiet.

SEMKO utför olika typer av provning av elektrisk materiel, t.ex. säkerhetsprovning för S-märkning och energiförbrukningsmätningar.

Det svenska kravet på att konsumentprodukter skall vara förhandsprovade och godkända ("certifierade") av ett opartiskt organ togs bort då EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Myndigheterna ställer dock även i fortsättningen samma säkerhetskrav på produkterna och S-märket finns kvar som ett frivilligt alternativ.

Skolverket inrättades den 1 juli 1991. Samtidigt upphävdes Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Verket skall se till att den enskilde

elevens rätt respekteras och att skollagens bestämmelser följs. Lagen ger ramarna för de kommunala besluten om skolan. Läroplaner, kursplaner och timplaner styr innehållet i skolverksamheten. Skolverket skall kunna konstatera vilka skillnader som finns mellan olika kommuner och vart tredje år ge riksdag och regering en samlad bild av läget samt underlag för skolans nationella utvecklingsplan.

Småhusskadenämnden har möjlighet att ge hjälp att reparera ett småhus som är skadat av fukt eller mögel, så att det kan fungera tillfredsställande som bostad.

Ett villkor är att huset är yngre än 30 år och har uppförts som permanentbostad. Lägsta självrisk är alltid ett basbelopp (35 200 kr år 1994). I vissa fall kan bidrag lämnas även till hus som är äldre än 30 år. Ansökningshandlingar finns hos byggnadsnämnden och konsumentvägledaren i kommunen.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård och särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Styrelsen skall verka för god hälsa och social välfärd och för omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.

Socialstyrelsens arbete skall koncentreras på tillsyn och uppföljning samt kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. Den grundläggande uppgiften är att följa kommunernas, landstingens och enskilda vårdgivares verksamhet för att bedöma hur målen uppfylls, vilka problem som orsakar brister, och att belysa effektiviteten i verksamheten.

Standardiseringen i Sverige (SIS) är centralorgan för standardiseringsverksamheten i Sverige. SIS uppgift är att svara för den nationella standardiseringen samt företräda denna internationellt.

SIS är en fristående, opartisk förening med medlemmar från näringsliv och offentlig sektor. Regeringen fastställer SIS stadgar och utser dess ordförande på förslag av Industriförbundet.

SIS bedriver bl.a. certifiering och kvalitetsmärkning av produkter inom vissa områden med konsumentintresse. (Se även under Miljömärkningsstyrelsen).

SIS har inrättat ett konsumentråd. Rådets syfte är att stärka konsumenternas deltagande i arbetet med standardisering och höja medvetenheten om konsumentfrågornas betydelse i det tekniska standardiseringsarbetet.

Statens handikappråd (SHR) har som uppgift att verka för bättre levnadsförhållanden för människor med funktionshinder genom samordning av de olika samhällsorganens handikappinsatser och samarbete mellan intressenter på olika plan: stat, landsting och primärkommuner.

Statens livsmedelsverk (SLV) är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör livsmedel. Verket skall bl.a. bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet, utöva tillsyn enligt livsmedelslagen och leda

och samordna livsmedelskontrollen. Verket skall också informera konsumenterna om viktiga frågor på livsmedelsområdet.

Verket utfärdar de närmare bestämmelserna om livsmedel med stöd av livsmedelslagen.

Statens naturvårdsverk (SNV) är central myndighet för frågor om den yttre miljön (dvs. inte arbetsmiljön). Verket skall vara samlande och pådrivande i arbetet med att miljöanpassa samhällsutvecklingen för att skydda människans hälsa, bevara den biologiska mångfalden och hus hålla med naturresurserna.

Verket arbetar särskilt med vägledning och uppföljning mot sektorsmyndigheter och regionala och lokala myndigheter, med miljöforskning och miljöövervakning och med internationella miljöfrågor. Verket är pådrivande och samordnande i arbetet för ett kretsloppsriktat samhälle, bl.a. när det gäller företagens ansvar för återtagning av förpackningar.

Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) är central förvaltningsmyndighet för teknisk provning och kontroll, legal mätteknik och handel med ädelmetaller. SWEDAC handhar ackreditering av laboratorier, besiktning- och certifieringsorgan.

Ett omfattande arbete pågår med att i samråd med andra myndigheter anpassa de svenska formerna för teknisk provning och kontroll till de principer som gäller enligt EES-avtalet. Uppgiften att samordna marknadskontrollfrågor inom ramen för EES-avtalet har stor betydelse för konsumentskyddet.

Ungdomsstyrelsen (tidigare Statens Ungdomsråd) har som huvuduppgift att främja fritidsverksamhet och kulturell verksamhet bland barn och ungdomar. Till styrelsens uppgifter hör att kartlägga ungdomars uppväxtvillkor samt stödja och utveckla kommunernas insatser för ungdomar, bl.a. i konsumentfrågor.

Vägverket är den centrala myndigheten inom biltrafikområdet. Utöver ansvaret för planering, byggande, underhåll och drift av de statliga vägarna har Vägverket även uppgiften att föreskriva vilka krav som bilar skall uppfylla i säkerhets- och miljöhänsen. För detta har verket även utarbetat normer för beräkning av olika slags prestanda etc.

Verket har även ansvaret för vägtransportsektorns miljöpåverkan och miljöanpassning.

Här presenteras huvuddragen i ett femtiotal egenåtgärdsprogram fördelade på ett drygt trettiotal branscher. Sammanställningen är hämtad från betänkandet Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14). Inom vissa branscher genomförs således flera typer av egenåtgärder. Redovisningen av varje bransch är dock inte fullständig t.ex. har standardkontrakt och garantisystem helt utelämnats på grund av att sådana egenåtgärder är mycket vanliga och förekommer i stort sett i alla branscher. Det har därför inte bedömts meningsfullt att ta med dessa.

Redovisningen sker branschvis, men inleds med vissa program som kan betecknas som branschövergripande. I försäkringsbranschen finns såväl för branschen gemensamma som företagsegna system för rådgivning samt för reklamationshantering. Ett antal företagsegna system finns med endast i redovisningen av försäkringsbranschen.

De flesta uppgifter om här presenterade egenåtgärdsprogram är hämtade från samtal med och olika promemorior sammanställda av Nils Ringstedt vid Konsumentverket och Torsten Brink vid Industriförbundet.

1 Branschövergripande program

- Huvudmän: Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté (ICC) och Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM)
- Egenåtgärder: 1. Grundregler för reklam, Regler för säljfrämjande åtgärder, Regler för direktmarknadsföring m.fl. samlingar av etiska regler för olika typer av marknadsföring.
2. Marknadsetiska Rådet (MER) med uppgift att göra principiella uttalanden rörande tolkning och tillämpning av de nämnda reglerna.
- Etablerade: Grundreglerna i sin första edition fanns långt före marknadsföringslagen. Övriga regelsamlingar från 1970-talet och senare. MER etablerat 1989.
- Huvudmän: Annonsörföreningen, Reklamförbundet m.fl.
- Egenåtgärder: 1. I anslutning till Grundregler för reklam utbyggd definition av könsdiskriminerande reklam.
- Etablerade: 1987
- Huvudman: Reklamförbundet
- Egenåtgärd: Utbildning för Ansvariga Reklamutgivare (ARU). Avancerad praktiskt upplagd utbildning i marknadsrätt avseende såväl offentligrättsliga som utomrättsliga regler och system.
- Etablerad: Slutet av 1960-talet

Huvudman: Annonsörföreningen
Egenåtgärd: Utbildning för Delegerade Reklamansvariga (DRA).
Brett upplagd utbildning med särskild inriktning på
marknadsföringsrätten, både offentligrättsliga och
utomrättsliga regler och system.
Etablerad: Slutet av 1960-talet
Huvudmän: Svenska Tidningsutgivareföreningen (1-2) samt Pres-
sens samarbetsnämnd (2)
Egenåtgärder: 1. Regler för reklamidentifiering
2. Textreklamkommittén med uppgift att behandla
ärenden angående redaktionell text med reklaminslag.
Etablerade: 1976

Prop. 1994/95:16
Bilaga 4

2 Branschspecifika program

Bransch: **Advokatverksamhet**
Huvudman: Sveriges Advokatsamfund
Egenåtgärd: Nämnd för prövning av arvodestvister mellan advokat-
byrå och klient.
Etablerad: Stadgarna tillkom i samband med samfundets bildande
för ca 100 år sedan.

Bransch: **Bankverksamhet**
Huvudman: Svenska Bankföreningen, Konsumentverket och Fi-
nansinspektionen.
Egenåtgärd: Konsumenternas Bankbyrå startade sin verksamhet i
början av 1994. Bankbyrån sysslar med rådgivning.

Bransch: **Begravningsentreprenörer**
Huvudman: Sveriges Begravningsentreprenörers Förbund
Egenåtgärd: Reklamationsnämnd för bedömning av klagomål från
kunder. I nämnden ingår företrädare för branschen och
konsumenterna.
Etablerad: 1988

Bransch: **Bostadsmarknaden**
Huvudman: Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation
Egenåtgärd: Bostadsrättsnämnden med uppgift att pröva tvister
mellan konsument/bostadsrättsinnehavare och bostads-
rättsförening. I nämnden ingår tre jurister.
Etablerad: 1988

Bransch: **Brunnsborrning**
Huvudman: Sveriges Avantiborras förening
Egenåtgärd: Reklamationsnämnd för bedömning av tvister mellan
föreningens medlemsföretag och deras kunder rörande

brunnsborrningsarbeten. Medlemmarnas har vid vite förbundet sig att följa nämndens rekommendationer.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 4

Etablerad:

1971

Bransch: **Bryggeribranschen**

Huvudman: Sveriges Bryggareförening

Egenåtgärder: 1. Tolkningsregel för identifiering av lättölsreklam. Regeln innebär en precisering av motsvarande bestämmelse i Konsumentverkets riktlinjer för marknadsföring av öl klass II i syfte att motverka att lättölsreklamen sammanblandas med reklam för öl i andra alkoholklasser. All lättölsreklam insändes i efterhand till föreningen för granskning. Överträdelse av regeln medför att felande bryggeri ådöms ett "föreningsvite".
2. Utbildningsprogram för bryggeriernas marknadsföringspersonal och av bryggerierna anlitate reklambyråer rörande marknadsföringslagen, alkoholreklamlagen samt riktlinjer från Konsumentverket på området.
3. Klassificering av färdigförpackat vatten med krav på visst innehåll och ursprung för användning av beteckningar såsom Naturligt mineralvatten, Källvatten och Mineralvatten etc.

Etablerade:

1 och 2 år 1987 samt 3 år 1990

Bransch: **Dagligvarubranschen**

Huvudman: Organisationer och företag inom dagligvarubranschen

Egenåtgärd: Regler om volym och vikt finns i lagen om bestämning av volym och vikt (1971:1081) som övervakas av Konsumentverket. Dagligvaruhandeln har åtagit sig att verka för att ökad kunskap om reglerna sprids inom branschen och till konsumenterna.

Etablerad:

I början av 1980-talet

Bransch: **Detaljhandeln**

Huvudman: Sveriges Köpmannaförbund

Egenåtgärd: Reklamationshantering under symbolen Trygga Köp. Medlemsföretagen åtager sig att behandla reklamationer korrekt samt att följa Allmänna reklamationsnämndens rekommendationer. Om medlemsföretag inte fullföljer sitt åtagande ersätter Köpmannaförbundet kunden med hjälp av fonderade medel.

Etablerad:

1983

Huvudman: Konsumentkooperationen

Egenåtgärd: Reklamationshantering av varaktiga konsumtionsvaror i anslutning till köptrygghetsbevis. Garantin gäller i två år. Om kunden köper en vara som kostar mer än 1 000 kronor, kan denne vid köptillfället teckna en treårig försäkring som gäller om varan slutar fungera på grund

av skada eller kommer bort. Med vissa undantag tillämpar konsumentföreningarna öppet köp på inköpta varor i tre veckor.

Prop. 1994/95:16
Bilaga 4

Etablerad: 1966

Bransch: **Direkthandelsbranschen**

Huvudman: Direkthandelsföretagens förening (Df)

Egenåtgärd: Dokumenten "God affärssed i teledirekthandels marknadsföring" samt "God affärssed i hembesökshandels marknadsföring" med omfattande presentation av gällande offentligrättsliga och utomrättsliga regler på området samt deras tolkning och tillämpning. Dessutom finns vissa gransknings- och bedömningsfunktioner i form av "Df:s vägledare". Inom ramen för programmet har s.k. ångerhandlingar på olika främmande språk tagits fram.

Etablerad: 1985

Bransch: **Direktmarknadsföringsbranschen**

Huvudman: Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA)

Egenåtgärder: 1. Rekommendationer till företagen i branschen angående god etik vid direktmarknadsföring. Till direktmarknadsföring hänförs adresserad och oadresserad direktreklam, tidningsbilagor, telemarketing etc. SWEDMA har utarbetat en handbok för företagen med en genomgång av gällande regler och deras tillämpning.
2. Etiska nämnden för direktmarknadsföring (DM-nämnden) med uppgift att övervaka och göra uttalandena rörande god etik i direktmarknadsföring.

Etablerade: 1986

Bransch: **Däckbranschen**

Huvudmän: Däckspecialisternas Riksförbund (DRF) och Däckleverantörernas förening (DF)

Egenåtgärd: Reklamationsnämnd för automobilgummi (RAG) med uppgift att bl.a. pröva tvister mellan återförsäljare och konsumenter rörande vissa angivna däcksfabrikat. Medlemsföretagen har åtagit sig att följa nämndens rekommendationer.

Etablerad: 1970-talet

Bransch: **Fastighetsmäklarbranschen**

Huvudman: Sveriges Fastighetsmäklarsamfund/Mäklarsamfundet

Egenåtgärder: 1. Etiska regler för medlemmarnas uppträdande.
2. Medlemskap i föreningen prövas i kretsstyrelser, bl.a. utifrån de etiska reglerna.

3. Centralt finns en disciplin- och ansvarsnämnd som prövar inte bara medlems, utan även annan fastighetsmäklares, verksamhet.

Etablerade: 1984

Huvudman: Sveriges Aktiva Fastighetsmäklares Riksförbund (SAF)
Egenåtgärder: 1. Förbundet har antagit dokumentet "God mäklarsed - etiska regler" som skall följas av medlemmarna.
2. Förbundet har inrättat dels en antagningsnämnd för prövning av medlemskap, dels en disciplinnämnd för prövning av medlemmarnas uppträdande, dels en reklamnationsnämnd för prövning av tvister mellan mäklare och kunder - Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd (FRN). Medlemmarna har åtagit sig att följa reklamnationsnämndens beslut.

Etablerade: 1965

Huvudman: Svensk Fastighetsförmedling (ESSEFF)
Egenåtgärd: Ansvarsnämnd bestående av två jurister och tre mäklare som har till uppgift att avgöra om mäklare handlat i strid med god mäklarsed. Tills vidare utgår bedömningarna från Mäklarsamfundets etiska regler i avvaktan på att huvudmannen skall fastställa egna regler.

Etablerad: 1991

Bransch: **Fastighetsägare**
Huvudman: Sveriges Fastighetsägareförbund
Egenåtgärd: Övervakning av medlemmarnasandel genom styrelserna i 24 regionala föreningar. Dessa kan ta ställning till om medlem som misskött sig skall få erinran eller uteslutas ur förbundet. Förbundet följer kontinuerligt upp uteslutningar och skälen för dessa.
Informationsbroschyr rörande god sed på hyresmarknaden och utbildning på området av förtroendevalda planeras.

Etablerad: 1970-talet

Bransch: **Färger och lacker**
Huvudman: Sveriges Färgfabrikanters Förening (SVEFF)
Egenåtgärd: Information om målning av träfasader. Överenskommelse har träffats med Konsumentverket om innehållet i en broschyr som informerar om hur man undviker fukt- och rötskador.

Etablerad: 1993

Bransch: **Försäkringsbranschen**
Huvudman: Sveriges Försäkringsförbund, Finansinspektionen och Konsumentverket.

Egenåtgärd:	Information och rådgivning genom Konsumenternas Försäkringsbyrå. Råd före köp av försäkring genom bl.a. marknadsöversikter. Råd efter köp bl.a. i samband med skadetvister där byrån intar en medlarroll mellan parterna.	Prop. 1994/95:16 Bilaga 4
Etablerad:	1979	
Huvudman:	Sveriges Försäkringsförbund	
Egenåtgärder:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Livförsäkringens Villkorsnämnd avger yttrande på begäran av försäkringsbolag, Försäkringsförbundet, Allmänna reklamationsnämnden, domstol eller annan myndighet rörande omfattningen av livförsäkringar samt tolkningen av villkor i sådana försäkringar. 2. Olycksfalls- och sjukförsäkringsnämnden som på begäran av försäkringsbolag, Försäkringsförbundet, Allmänna reklamationsnämnden, domstol eller annan myndighet avger yttrande i frågor rörande reglering av olycksfalls- och sjukförsäkringsskador. 3. Skadeförsäkringens villkorsnämnd som på begäran av ovan nämnda inrättningar avger yttrande i frågor som rör omfattningen av skadeförsäkringar och tolkningen av villkor i sådana försäkringar. 	
Etablerade:	1940-talet	
Huvudman:	Sveriges Försäkringsförbund	
Egenåtgärd:	Ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd som på begäran av försäkringsbolag, domstol eller annan myndighet avger yttrande i ärenden angående personskadeersättning från ansvarsförsäkring.	
Etablerad:	1960-talet	
Huvudman:	Sveriges Försäkringsförbund	
Egenåtgärder:	Försäkringsbolagens rättsskyddsnämnd har till uppgift att enligt villkoren för rättsskyddsförsäkring och trafikförsäkring pröva ombuds (ombud som ej är advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå) lämplighet för uppdrag samt fråga om dessa ombuds arvode och övriga kostnader i händelse av tvist därom. Prövning kan begäras av ombud eller försäkringsbolag.	
Etablerad:	1982	
Huvudman:	Försäkringsbolaget Agria	
Egenåtgärd:	Agrias djurskadenämnd, som är gemensam för Agria och Länsförsäkringar, prövar ärenden rörande djurförsäkringar. Verksamheten är rådgivande ock kostnadsfri för konsumenterna.	
Etablerad:	1985	
Huvudman:	Folksam, Skandia respektive Trygg Hansa	

- Egenåtgärder: Bolagen har likartat uppbyggda inrättningar med kundombudsman och nämnder för prövning av respektive bolags beslut i skadeärenden, tillämpning och tolkning av försäkringsvillkor m.m. Prop. 1994/95:16 Bilaga 4
- Etablerade: Folksam 1960-talet, Skandia 1986 och Trygg Hansa 1985.
- Bransch: Hemelektronikbranschen**
- Huvudmän: Branschorganisationer inom såväl leverantörsledet (1-3) som detaljistledet (2)
- Egenåtgärder: 1. Marknadsöversikt i form av den s.k. Hi-Fi Handboken.
2. Sammanställning av gällande regler och praxis vid marknadsföring av hemelektronik såsom den utvecklats av dels Marknadsdomstolen, dels branschens granskningsnämnd som verkade under c.a. två år i slutet av 1980-talet. Nämndens tidigare ledamöter ger via huvudmännen viss rådgivning i marknadsföringsetiska frågor till företagen.
3. EHL:s ansvarsnämnd med uppgift att främja enhetlig och till produkternas tekniska beskaffenhet anpassad rättstillämpning och praxisutveckling på köp- och tjänsterättens område. Arbetet sker genom bedömning av konkreta fall rörande reglering av skador förorsakade av elektriska hushållsapparater.
- Etablerade: 1 under 1960-talet, 2 år 1988 och 3 år 1991
- Bransch: Hotell och restauranger**
- Huvudman: Sveriges Hotell- och Restaurangförbund
- Egenåtgärd: Ansvarsnämnd med uppgift att handlägga och bedöma konsument- och affärsetiska frågor samt reklamationsärenden.
- Etablerad: 1985
- Bransch: Kemibranschen**
- Huvudmän: Kemikontoret och Plast- och Kemikalieleverantörsföreningen (PKL)
- Egenåtgärd: Kemibranschens etiknämnd med uppgift att handlägga ärenden rörande marknadsföring av kemiska produkter och ämnen samt produktsäkerhet och att utveckla god affärssed på området. Någon regelsamling i anslutning till nämndens avgöranden och tolkning av begreppet god affärssed har ännu inte sammanställts.
- Etablerad: 1988
- Bransch: Hälsokostbranschen**
- Huvudman: Hälsokostbranschens leverantörsförening
- Egenåtgärder: Hälsokostbranschens bedömningsnämnd behandlar ärenden som rör marknadsföring av hälsoprodukter.

Trots att leverantörsföreningen i samband med tillskandandet av egenåtgärderna antog egna marknadsföringsregler har bedömningsnämnden sällan tillämpat dessa. De flesta ärendena har avsett marknadsföring av s.k. naturmedel och nämnden har då kommit att tillämpa och tolka Konsumentverkets riktlinjer för marknadsföring av naturmedel. I och med den nya läkemedelslagen försvinner efter en övergångsperiod begreppet naturmedel. Det är dock troligt att nämndens verksamhet kommer att fortsätta och framdeles till stor del avse marknadsföring av s.k. naturläkemedel, men även andra typer av hälsoprodukter.

- Etablerade: 1987
- Huvudman: Svenska Hälsokosthandlares Riksförbund
Egenåtgärd: Utbildningsprogram för att höja kunskaperna hos anställda i branschen.
- Etablerad: 1987
- Bransch: **Livsmedel**
Huvudmän: Medlemsföretag i Normpack
Egenåtgärd: Normpack som bygger på en frivillig överenskommelse mellan Livsmedelsverket, Packforsk och företag med verksamhet knuten till livsmedelsförpackningar. Svensk materialnorm för livsmedelsförpackningar har utarbetats. Normpack skall tillgodose både produktsäkerhets- och miljösäkerhetsaspekter. Normpack svarar även för viss utbildning om förpackningar avsedd för anställda vid berörda företag. Berörda företag uppgår till c.a 140 och finns bland råvarutillverkare för förpackningsindustrin, förpackningsindustrin samt livsmedelsindustrin.
- Etablerad: 1981
- Huvudman: Kontrollföreningen för alternativ odling (KRAV)
Egenåtgärder: Regler för alternativ odling och uppfödning samt marknadsföringsregler för sådana produkter.
- Etablerade: 1989
- Huvudman: Sveriges Livsmedelsindustriförbund (SLIM) m.fl.
Egenåtgärder: Etiska regler för användningen av hälsopåståenden i livsmedelsreklam. Programmets huvudinslag utgörs av dokumentet "Hälsoargument i marknadsföringen av livsmedel", som är en sammanställning av gällande regler samt kända förhållanden i fråga om livsmedlens/kostens betydelse för hälsan i olika sammanhang. Via stiftelsen Svensk Näringsforskning sker viss rådgivning till företagen.
- Etablerade: 1990

Bransch: **Läkemedelsbranschen**
Huvudmän: Läkemedelsindustriföreningen (LIF) samt Representantföreningen för utländska farmaceutiska industrier (RU-FI)

Egenåtgärder:

1. Marknadsöversikter med uppgifter om läkemedlens egenskaper och verkningar riktade till dels personal inom sjuk- och hälsovård samt Apotekspersonal (FASS samt FASS-vet), dels allmänheten/patienter (Patient-FASS).
2. Regler för läkemedelsinformation samt undervisning rörande dessa regler samt andra marknadsrättsliga regler på området för anställda på olika nivåer inom läkemedelsföretagen. Företagens skriftliga information övervakas fortlöpande av Läkemedelsindustrins informationsgranskningsman (IGM), medan Nämnden för bedömning av läkemedelsinformation (NBL) har till uppgift att tolka och utveckla informationsreglerna.
3. Läkemedelsförsäkringen - försäkringssystem för ersättning åt patienter som drabbats av vissa skador till följd av läkemedelsbehandling.
4. System för återkallelse av läkemedel från Apotek och andra hälso- och sjukvårdsinrättningar och i vissa fall även från konsument/patienter.

Etablerade:

1. FASS 1966, FASS-vet 1973 samt Patient-FASS 1983
2. 1969 med inriktning på läkemedelsinformation till hälso- och sjukvårdspersonal. 1990 vidgat till att omfatta även läkemedelsinformation till allmänheten.
3. 1978
4. 1980

Bransch: **Motorbranschen**
Huvudman: Motorbranschens riksförbund (MRF)
Egenåtgärder:

1. Åtagande gentemot Allmänna reklamationsnämnden att medlemsföretagen skall följa nämndens rekommendationer - MRF:s kundskydd.
2. Varudeklaration av begagnade bilar. Deklarationerna skall utformas i enlighet med Konsumentverkets riktlinjer. MRF har åtagit sig att tillse att medlemsföretagen följer riktlinjerna.

Etablerade: 1 1969 och 2 1989

Huvudman: Respektive bilindustriföretag eller bilimportör
Egenåtgärd: System för återkallelse av motorfordon
Etablerad: Början av 1970-talet

Bransch: **Möbelbranschen**
Huvudmän: Stiftelsen för Möbelforskning och NUTEK

- Egenåtgärder: 1. Forskning kring och testning av möbler. Möbelinstitutet undersöker hur möbler skall vara beskaffade för att fungera bra och passa brukarnas behov. Resultaten utgör grund för produktutvecklingen på området.
2. Enhetligt informationssystem om möblers egenskaper - Möbelfakta
- Prop. 1994/95:16
Bilaga 4
- Etablerade: 1967
- Bransch: Optikerbranschen**
Huvudmän: Sveriges Leg. Optikers Riksförbund samt Optikerföretagens Riksorganisation
- Egenåtgärd: Ansvarsnämnd som behandlar ärenden rörande yrkes- och branschetiska frågor och reklamationssärenden.
- Etablerad: 1989
- Bransch: Småhusbranschen**
Huvudman: Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR)
Egenåtgärd: Trähusbranschens reklamationsnämnd som handlägger klagomål rörande monteringsfärdiga trähusmaterial sålda av medlemsföretag. Anmälningavgift om 1.000:- tas ut av klaganden, men kan återfås efter beslut av nämnden.
- Etablerad: 1964
- Bransch: Tobaksbranschen**
Huvudman: Svenska Tobaksbranschföreningen
Egenåtgärd: Tobaksbranschens granskningsnämnd granskar och verkar för att otillåten tobaksreklam kommer bort. Granskningen sker genom tolkning och tillämpning av Konsumentverkets riktlinjer för sådan reklam.
- Etablerad: 1986
- Huvudman: Sveriges Köpmannaförbund
Egenåtgärd: Detaljhandelns Tobaksskyltningsråd som skall verka för att detaljhandelns marknadsföringsåtgärder på säljstället överensstämmer med Konsumentverkets riktlinjer.
- Etablerad: 1986
- Bransch: Trafikskolor**
Huvudman: Sveriges Trafiksskolors Riksförbund (SFR)
Egenåtgärd: Prövning av tvister mellan medlemsföretag och deras kunder.
- Etablerad: 1983
- Bransch: Värmepumpar**
Huvudmän: Svenska Värmepumpsföreningen (SVEP) samt Rörfirmornas Riksförbund (R)
Egenåtgärd: Reklamationsnämnd (VPN) för prövning av reklamationer rörande köp och installationer av värmepumpar. I

regel prövas endast ärenden rörande pumpanläggningar Prop. 1994/95:16
på högst 200 kw. En anmälningsavgift tas ut av an- Bilaga 4
mälaren, men den belastar slutligen den som förlorar
ärendet.

Etablerad: 1986

Frivilliga eller fristående konsumentorganisationer är ett samlande begrepp för folkrörelser, ideella organisationer, intresseorganisationer, aktionsgrupper etc. Den svenska modellen för konsumentinflytande bygger på ett samarbete mellan det allmänna, näringslivet och konsumenterna, företrädda av politiska partier och frivilliga organisationer.

Vissa frivilliga organisationer är stora och har konsumentpolitiska program som en begränsad del i en bred verksamhet. Inom bl.a. fackföreningsrörelsen, pensionärsorganisationerna och handikappförbunden finns flera exempel. LO arbetar med hushållsekonomisk rådgivning, skuldsanering och utbildning i konsumentfrågor. TCO arbetar med standardisering, prisbevakning etc. Sveriges pensionärsförbund (SPF) har inrättat s.k. konsumentombud för att hjälpa medlemmarna. Pensionärernas Riksorganisation (PRO) har medverkat i s.k. prispressaraktiviteter tillsammans med LO.

Organisationer med konsumentfrågor som huvudprogram är t.ex. Konsumentgillesförbundet, Konsument-Forum, Husmodersförbundet Hem och Samhälle och Svenska Konsumenters Riksförbund. Konsumentkooperationen intar en särställning bl.a. genom sin storlek (över 2 miljoner medlemmar), och genom sin egen mycket omfattande affärsverksamhet.

Intresseorganisationer som Hyresgästföreningen, Unga Synskadade, Kvinnojourer och aktionsgrupper som "Rädda lanthandeln" driver konsumentfrågor av speciell betydelse för medlemmarna.

En nordisk undersökning visar att det i Sverige finns över 50 olika organisationer som arbetar med konsumentfrågor. Sveriges Konsumentråd bildades år 1992 för att göra de svenska konsumenternas röst hörd i både nationella och internationella sammanhang. Det har f.n. (våren 1994) följande tolv medlemmar: ABF, Handikappförbunden, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Konsumentgillesförbundet, KF, Konsumentvägledarnas förening, LO, Naturskyddsföreningen, Pensionärernas Riksorganisation, Studieförbundet Vuxenskolan, Sveriges Pensionärsförbund och TCO.

Konsumentverket bistår de frivilliga konsumentorganisationerna med baskunskaper, faktamaterial, expertmedverkan och ekonomiskt stöd till regionala och lokala projekt.

Under tre budgetår har Konsumentverket fördelat ett särskilt anslag om ca 2 miljoner kronor per år till projekt inom livsmedelsområdet. Fr.o.m. budgetåret 1993/94 kan detta anslag även användas till att stödja utvecklingen av nya konsumentorganisationer. Konsumentverket bereder också ansökningar om anslag från regeringens barn- och ungdomsdelegation till ungdomsprojekt om konsumtion och ekonomi.

EG - rättsakter

Svenska lagar

Produktsäkerhet

Rådets direktiv 92/59/EEG om allmän produktsäkerhet

Produktsäkerhetslagen (1988:1604)

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

Produktansvarslagen (1992:18)

Rådets direktiv 87/357/EEG om anpassning av medlemsstaternas lagstiftning om produkter som, på grund av sina yttre egenskaper, kan förväxlas med andra produkter och härigenom utgöra en risk för konsumenters hälsa och säkerhet

Lag (1992:1328) om farliga livsmedelsimitationer

Rådets direktiv 89/686/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om personlig skyddsutrustning

Lag (1992:1326) om personlig skyddsutrustning

Rådets direktiv 88/378/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet

Lag (1992:1327) om leksakers säkerhet

Marknadsföring

Rådets direktiv 84/450/EEG rörande anpassningen av medlemsstaternas lagar, förordningar och administrativa bestämmelser om vilseledande reklam

Marknadsföringslagen (1975:1418)

Prisinformationslagen (1991:601)

Rådets direktiv 79/581/EEG om konsumentskydd i samband med prismärkning av livsmedel - " -

Rådets direktiv 88/314/EEG om konsumentskydd i samband med prismärkning av andra varor än livsmedel - " -

Rådets direktiv 88/315/EEG om ändring av direktiv 79/581/EEG om konsumentskydd i samband med prismärkning av livsmedel

Produktinformation

Rådets direktiv 86/594/EEG rörande luftburet buller från hushållsapparater Lag (1992:1232) om märkning av hushållsapparater

Rådets direktiv 79/530/EEG om märkning som anger hushållsapparaters energiförbrukning - " -

Rådets direktiv 79/531/EEG om tillämpning på elektriska ugnar av direktivet 79/530/EEG om märkning som anger hushållsapparaters energiförbrukning - " -

Rådets direktiv 92/75/EEG om märkning och annan produktinformation som anger hushållsapparaters förbrukning av energi och andra resurser - " -

Rådets direktiv 71/307/EEG rörande tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om benämningar på textilier (kompletterat genom direktivet 75/36/EEG) Lag (1992:1231) om märkning av textilier

Rådets direktiv 72/276/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om vissa metoder för kvantitativ analys av binära fiberblandningar - " -

Rådets direktiv 73/44/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kvantitativ analys av ternära fiberblandningar

- " -

Prop. 1994/95:16
Bilaga 6

Rättsligt och ekonomiskt skydd

Rådets direktiv 90/314/EEG om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang

Lag (1992:1672) om paketresor

Rådets direktiv 87/102/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter

Konsumentkreditlagen (1980:38)

Rådets direktiv 90/88/EEG om ändring av direktiv 87/102/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter

- " -

Rådets direktiv 85/577/EEG för att skydda konsumenten i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler

Hemförsäljningslagen
(1981:1361)

Rådets direktiv 93/13/EEG om oskäliga avtalsvillkor i konsumentförhållanden

36§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område och lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

Rådets förordning EEG nr 880/92 om ett gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke

Lag (1994:609)
om ett europeiskt miljömärkningssystem

Allmänt

Avtalslagen (SFS 1976:185)
Avtalsvillkorslagen (SFS 1971:112)
Hemförsäljningslagen (SFS 1981:1361)
Inkassolagen (SFS 1974:182)
Konkurrenslagen (SFS 1993:20)
Konsumentkreditlagen (SFS 1992:830)
Konsumentköplagen (SFS 1990:932)
Konsumenttjänstlagen (SFS 1985:716)
Köplagen (SFS 1990:931)
Lagen om namn och bild i reklamen (SFS 1978:800)
Lagen om satellitsändningar av TV-program (SFS 1992:1356)
Lagen om tillfällig försäljning (SFS 1990:1183)
Lotterilagen (SFS 1982:1011)
Marknadsföringslagen (SFS 1975:1418)
Prisinformationslagen (SFS 1991:601)
Produktansvarslagen (SFS 1992:18)
Produktsäkerhetslagen (SFS 1988:1604)
Räntelagen (SFS 1975:635)
Rättshjälpslagen (SFS 1972:429)
Skuldsaneringslagen (SFS 1994:334)

Vissa produktområden

Alkoholreklamlagen (SFS 1978:763)
Jordabalken (SFS 1970:995)
Konsumentförsäkringslagen (SFS 1980:38)
Lagen om kemiska produkter (SFS 1985:426)
Lagen om leksakers säkerhet (SFS 1992:1327)
Lag om märkning av textilier (SFS 1992:1231)
Lagen om märkning av tobaksvaror (SFS 1975:1154)
Lagen om paketresor (SFS 1992:1672)
Lagen om personlig skyddsutrustning för privat bruk (SFS 1992:1326)
Livsmedelslagen (SFS 1971:511)
Läkemedelslagen (SFS 1992:859)
Tobakslagen (SFS 1993:764)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 september 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Davidson

Regeringen beslutar proposition 1994/95:16 Den framtida konsumentpolitiken.