

Ref KB 00250

# Konsument politik i en ny tid

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

KONSUMENTPOLITISKA KOMMITTÉNS BETÄNKANDE

SOU 1994:14



Ref KB 00 500

# Konsument politik i en ny tid

KONSUMENTPOLITISKA KOMMITTÉNS BETÄNKANDE

SOU 1994:14

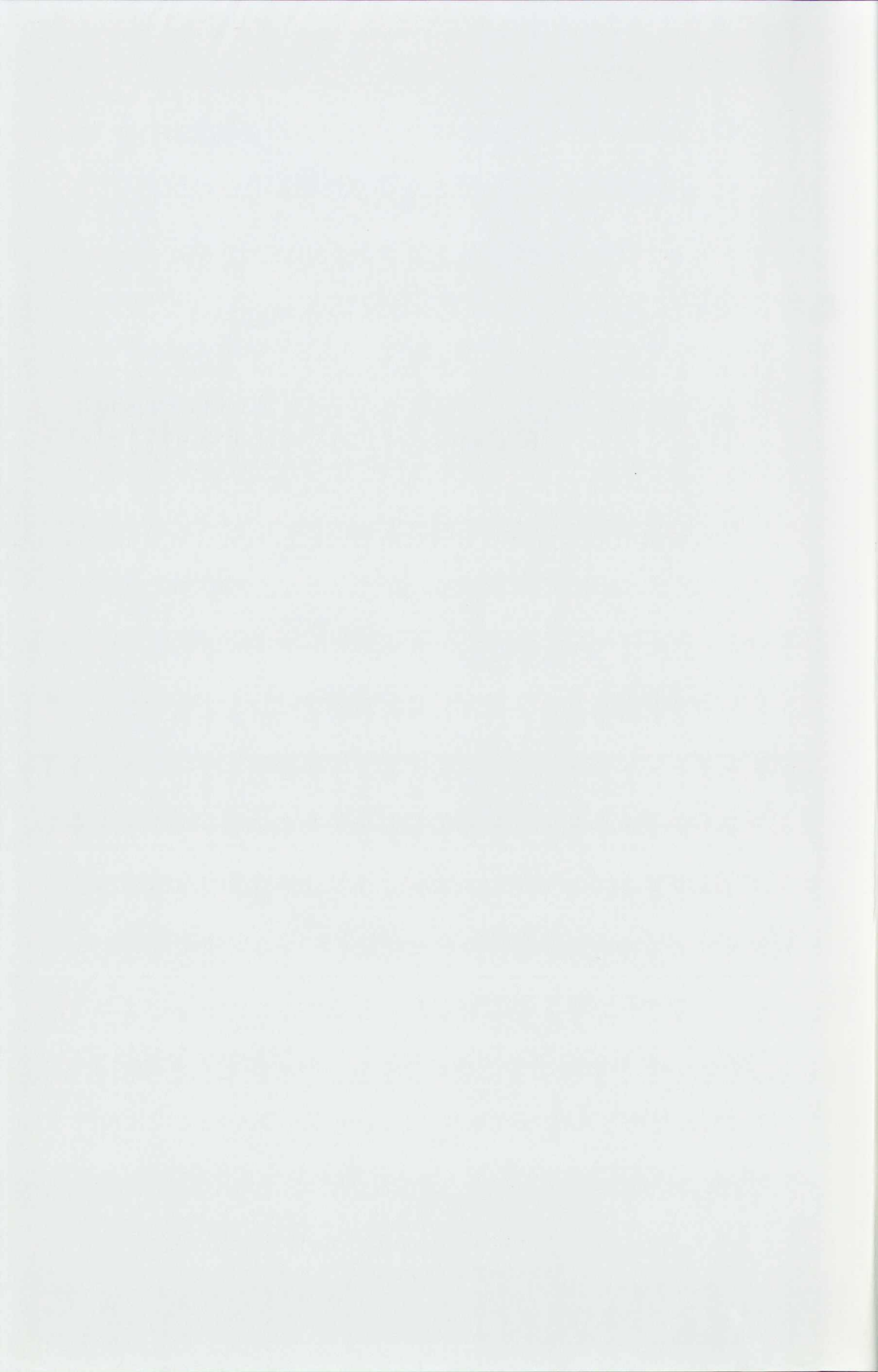




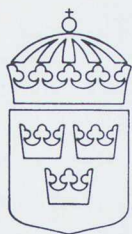


Konsumentpolitik  
i en ny tid









Statens offentliga utredningar  
1994: 14  
Civildepartementet

# Konsumentpolitik i en ny tid

Konsumentpolitiska kommitténs betänkande  
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90



# Till statsrådet och chefen för Civil- departementet

Regeringen bemyndigade den 14 maj 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att göra en konsumentpolitisk översyn. Genom beslut den 3 september och 15 oktober 1992 bemyndigades chefen för Civildepartementet att utöka antalet ledamöter till högst nio resp. högst elva.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Civildepartementet f.d. landshövding Britt Mogård att vara ordförande i kommittén samt den 14 oktober 1992 ledamöter, sakkunniga och experter att ingå i resp. biträda kommittén.

Som ledamöter förordnades ombudsmannen Marie Engström (v), riksdagsledamoten Stina Gustavsson (c), riksdagsledamoten Inger Hestvik (s), företagaren Kerstin Hjort (kds), riksdagsledamoten Inga-Britt Johansson (s), riksdagsledamoten Bengt Kronblad (s), riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp), riksdagsledamoten Mona Saint Cyr (m), docent Göran Skogh (m) och riksdagsledamoten Christer Windén (nyd). Den 15 januari 1993 entledigades Christer Windén. Till ny ledamot utsågs samma dag riksdagsledamoten Bengt Dalström (nyd).

Som sakkunniga förordnades ordföranden i Allmänna reklamationsnämnden Jörgen Beck-Friis, generaldirektören Axel Edling och departementsrådet Lars Högdahl. Högdahl entledigades den 18 december 1992. Till ny sakkunnig förordnades samma dag ämnessakkunnige Thomas Utterström.

Som experter förordnades departementsrådet Gunnar Balsvik, konsumentsekreteraren Sven-Åke Hansson, direktören Ernst Olav Holm, kanslirådet Göran Lambertz, departementsrådet

Ann-Christin Nykvist, direktören Anders Stenlund, ordföranden i Sveriges Konsumentråd Turid Ström och departementssekreteraren Nina Ulvelius. Den 31 augusti 1993 entledigades Balsvik och Ulvelius från uppdraget. Departementsrådet Madeleine Emmervall förordnades samtidigt att vara expert. Den 9 juli 1993 förordnades byrådirektören Richard Lemón och byrådirektören Arne Westling att vara experter t.o.m. den 31 augusti 1993.

Som huvudsekreterare förordnades den 23 oktober 1992 byråchefen Erik Hansson. Hansson entledigades den 7 december 1992 från uppdraget. Till ny huvudsekreterare fr.o.m. den 1 mars 1993 förordnades den 5 april 1993 pol. mag. Olof Karlander. Kammarrättsassessorn Marie Bjernelius-Lundahl förordnades som sekreterare den 19 januari 1993. Bjernelius-Lundahls uppdrag varade till den 1 september 1993. Till bitr. sekreterare förordnades den 7 september 1993 byrådirektören Richard Lemón och den 9 september departementssekreteraren Nina Ulvelius.

Avdelningsdirektören Ebbe Höskuld, byrådirektören Richard Lemón, redaktören Ronny Lillengren, byrådirektören Lennart Lundgren och byrådirektören Arne Westling förordnades den 7 december 1992 att ingå i en referensgrupp till kommittén. Uppdraget avslutades den 30 juni 1993.

Kommittén har antagit namnet Konsumentpolitiska kommittén.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Konsumentpolitik i en ny tid.

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden. Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 1994

Britt Mogård

Bengt Dalström	Marie Engström	Stina Gustavsson
Inger Hestvik	Kerstin Hjort	Inga-Britt Johansson
Bengt Kronblad	Karin Pilsäter	Mona Saint Cyr
Göran Skogh		/Olof Karlander
		Nina Ulvelius



---

# Innehåll

Sammanfattning 15

## Del I Inledning

- 1 Behovet av en översyn 39
- 2 Vad är konsumentpolitik? 41
- 3 Vårt arbetssätt 43

## Del II Bakgrund

- 4 Verksamheten under 50 år 47
  - 4.1 Sammanfattande översikt 48
  - 4.2 Organisationerna och ett begynnande engagemang 49
  - 4.3 Det statliga engagemanget 50
  - 4.4 Några betydelsefulla konsumentpolitiska verksamheter 53

## Del III Aktörerna och deras verksamhet

- 5 Konsumentverket/Konsumentombudsmannen 61
  - 5.1 Konsumentverket och konsumentombudsmannens uppgifter 61
  - 5.2 Verkets organisation och finansiering 63
  - 5.3 Verkets verksamhetsgrenar 64
  - 5.4 Särskilt om konsumentombudsmannen och KO-sekretariatet 70

- 
- 6 **Allmänna reklamationsnämnden** 72
    - 6.1 Allmänna reklamationsnämndens uppgifter 73
    - 6.2 ARN:s organisation 74
    - 6.3 Konsumenttvister och frågor om yttranden till domstol 75
    - 6.4 Arbetssituationen 78
    - 6.5 Stödet till den lokala konsumentverksamheten 79
    - 6.6 Praxis 79
  
  - 7 **Vissa myndigheter och andra organ till stöd för konsumenterna** 81
    - 7.1 Inledning 81
    - 7.2 Myndigheter och andra offentliga organ verksamma inom en viss sektor 82
    - 7.3 Myndigheter och andra offentliga organ med ett funktionsansvar 88
    - 7.4 Organ som stöder en grupp eller region 90
  
  - 8 **Den kommunala verksamheten** 92
    - 8.1 Verksamhetens betydelse och innehåll 93
    - 8.2 Utvecklingen av den kommunala konsumentvägledningen 94
    - 8.3 Organisation 95
    - 8.4 Rådgivning 95
    - 8.5 Förebyggande verksamhet 97
    - 8.6 Kontakter med näringslivet och förvaltningar 97
    - 8.7 Samarbetet med frivilliga organisationer 98
    - 8.8 Effekter av den kommunala konsumentvägledningen 99
    - 8.9 Kostnaderna för den lokala konsumentverksamheten 102
    - 8.10 Effekter av en avveckling av den lokala verksamheten 104
  
  - 9 **Skolan** 106
    - 9.1 Konsumentkunskapens betydelse och hemvist i läroplanen 107
    - 9.2 Skolverkets roll 108
    - 9.3 Konsumentverkets roll 108
    - 9.4 Elevernas kunskaper 109
  
  - 10 **Näringslivets egenåtgärder** 110
    - 10.1 Egenåtgärdernas roll i konsumentpolitiken 111
    - 10.2 Fördelar och nackdelar med egenåtgärder 113



- 
- 10.3 Egenåtgärder tillkomna före och efter 1986 114
  - 10.4 Några utvärderingar av egenåtgärder 114
  - 10.5 Särdrag hos olika slag av egenåtgärder 116
  
  - 11 De frivilliga organisationerna 122**
    - 11.1 De frivilliga organisationernas roll i den svenska modellen 123
    - 11.2 Organisationernas roll i samband med EES-avtalet och närmandet till EU 123
    - 11.3 De frivilliga organisationernas inriktning 124
    - 11.4 De frivilliga organisationernas engagemang 125
    - 11.5 Exempel på konsumentorganisationer och deras verksamhet 125
    - 11.6 Ungdomsprojekt med konsumentfrågor 137
  
  - 12 Massmedia 138**
    - 12.1 Bevakningens omfattning och förändring 138
    - 12.2 Policy och policyförändringar 141
    - 12.3 Konsumentjournalistikens prioriteringar 142
    - 12.4 Idéer och material för konsumentartiklar 143
    - 12.5 Media och den kommunala konsumentverksamheten 143

## Del IV Viktiga samhällsförändringar

- 13 En förstärkt marknadsekonomi 147**
  - 13.1 Förändringar som påverkar konsumenterna och konsumentpolitiken 147
  - 13.2 Konsumentaspekter på den kommunala verksamheten 151
  - 13.3 Konsumenternas behov av insyn och inflytande på vissa monopolmarknader 157
  
- 14 Några konsekvenser av den ökande internationaliseringen 159**
  - 14.1 Innehållet i EES-avtalet och EFTA-deklarationen 159
  - 14.2 Konsumentskyddet inom EG 161
  - 14.3 Produktsäkerhetsarbetet inom EG 164
  - 14.4 Internationell samverkan 166
  - 14.5 Konsumentinflytande och satsningar på standardiseringsarbetet i Sverige 168
  - 14.6 Konsumentverkets tillsynsansvar 170

- 15 **Den ekonomiska utvecklingen 1986 –1998** 174
  - 15.1 Hushållens disponibla inkomster 174
  - 15.2 Hushållens konsumtion och sparande 175
  - 15.3 Skillnaden i inkomst mellan olika hushåll har blivit större 178
  - 15.4 Hushåll med svag ekonomi ökar under 1990-talet 179
  - 15.5 Hushållens ekonomi i centrum för 1990-talets konsumentpolitik 185
  
- 16 **Konsumenten och miljön** 188
  - 16.1 De miljöpolitiska och konsumentpolitiska målen 188
  - 16.2 Bakgrund 189
  - 16.3 Miljöproblemen och konsumenten 190
  - 16.4 Konsumenten och miljöinformationen 191
  - 16.5 Miljömärkning 193
  - 16.6 EG:s miljöhandlingsprogram 196

## ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

### Del V Verksamheten m.m.

- 17 **Våra utgångspunkter** 199
  - 17.1 Marknadsekonomin 199
  - 17.2 Samspel mellan konkurrens- och konsumentpolitiken 201
  - 17.3 Aktörernas ansvar 202
  
- 18 **Avregleringen och den ökande konkurrensen** 207
  - 18.1 Konsumenträtten och de avreglerade områdena 207
  - 18.2 Klagomålsmöjlighet 208
  - 18.3 Konsumentmyndighetens insatser 209
  - 18.4 Den kommunala verksamheten och avreglerade områden 210
  - 18.5 Prismätningar samt pris- och marknadsbevakning 211
  
- 19 **Närmandet till EU** 215
  - 19.1 Allmänt om konsekvenser för konsumenterna och för svensk konsumentpolitik 215
  - 19.2 Standardiseringen 217
  - 19.3 Marknadskontroll och marknadsbevakning 218
  
- 20 **Den ekonomiska utvecklingens följder** 224
  - 20.1 Begreppet konsumentekonomi 224
  - 20.2 Lokal verksamhet med centralt stöd 225
  - 20.3 Behov av insatser 226



- 
- 20.4 Budgetrådgivning och skuldsanering 227
  - 20.5 Utbildning av socialsekreterare 227
  - 20.6 Centrum för privatekonomi 228
  
  - 21 Konsumenten och miljön – ett samspel 230**
    - 21.1 Miljöinformation 231
    - 21.2 Energiförbrukning i hushållen 231
    - 21.3 Miljömärkning av produkter 232
  
  - 22 Konsumentombudsmannens organisatoriska ställning 234**
    - 22.1 Rättssäkerheten 234
    - 22.2 Effektiviteten 236
    - 22.3 Överväganden och förslag 237
  
  - 23 Tvisthantering och Allmänna reklamationsnämndens centrala roll 239**
    - 23.1 Egenåtgärder 240
    - 23.2 Den lokala medlingen 241
    - 23.3 Nämndens plats i det processuella systemet 243
    - 23.4 Följsamheten 247
    - 23.5 Rättssäkerhetsaspekter 249
    - 23.6 Den lokala verksamheten skall stödjas 250
    - 23.7 Tvister över nationsgränsen 251
    - 23.8 Finansiering 254
    - 23.9 Verksamhetsområde 256
    - 23.10 Verksamhetsformer 259
  
  - 24 Behövs en konsumentbalk? 262**
    - 24.1 Den konsumenträttsliga lagstiftningen i dag 262
    - 24.2 För och emot en samlad konsumentlag 264
    - 24.3 Avslutande reflektioner och slutsatser 268
  
  - 25 Konsumenträtten och risken för konkurrenshinder 270**
    - 25.1 Pågående avregleringsarbete 271
    - 25.2 Enkät inom Näringslivets Delegation för Marknadsrätt 271
    - 25.3 Marknadsföringslagen, riktlinjer och överenskommelser 271
    - 25.4 Prisinformationslagen 273
    - 25.5 Avtalsvillkorlagen 274
    - 25.6 Produktsäkerhetslagen 274
    - 25.7 Konsumentköpslagen och konsumenttjänstlagen 275
    - 25.8 Övrig lagstiftning 276
    - 25.9 Slutsatser och förslag 276

- 26 **Den lokala verksamhetens behov av förstärkning** 278
  - 26.1 Den lokala verksamhetens roll 278
  - 26.2 Verksamheten har minskat 280
  - 26.3 Alternativa möjligheter att upprätthålla en lokal verksamhet 281
  - 26.4 Kommunernas ansvar 283
  - 26.5 Integritetsfrågan 286
  - 26.6 Prioritering av uppgifter 286
  
- 27 **De frivilliga organisationernas engagemang** 288
  - 27.1 Statsmakternas stöd till frivilliga organisationer 288
  - 27.2 Engagemanget ökar hos frivilliga organisationer 289
  - 27.3 Organisationernas betydelse 291
  - 27.4 Förslag 293
  
- 28 **Näringslivets möjligheter att lösa konsumentproblem** 296
  - 28.1 Vidare utveckling av egenåtgärdssystemet 297
  - 28.2 Samspelet med konsumentmyndigheten 298
  - 28.3 Utbildning och information 299
  
- 29 **Skolan och vikten av kunskap** 300
  
- 30 **Massmedia och de lokala kontakterna** 304
  
- 31 **Behovet av kunskap, forskning m.m.** 304
  - 31.1 Varuförsörjning och distribution 305
  - 31.2 Provning 307
  - 31.3 Publikationsverksamhet 309
  - 31.4 Förlagsverksamheten 310
  - 31.5 Kursverksamhet 312
  - 31.6 Forskning och utveckling 312

## Del VI Det statliga engagemanget

- 32 **Inriktningen av det statliga engagemanget** 319
  - 32.1 Målet för engagemanget 319
  - 32.2 Utgångspunkter vid prioritering av verksamheten 320
  - 32.3 En breddad finansiering 321
  
- 33 **Motiv för att förändra den statliga konsumentorganisationen** 323
  - 33.1 Organisatoriska och konsumentpolitiska överväganden 324

---

33.2	Krav på besparingar och på ökade intäkter	326
33.3	Bättre möjligheter att hävda det rättsliga skyddet	326
33.4	Internationaliseringen som organisatorisk drivkraft	327
33.5	Organisatoriska förutsättningar för ett breddat engagemang	327
33.6	Stöd till den lokala verksamheten	328
33.7	Förvaltningspolitiken förutsätter renodling	329
33.8	Allmänna organisatoriska överväganden	330
33.9	Sammanfattning och grund för val av organisation	330
<b>34</b>	<b>Förändringar av Konsumentverket</b>	<b>332</b>
34.1	Allmänna överväganden	332
34.2	Gemensamma utgångspunkter	333
34.3	Renodling genom delning, Alternativ 1	335
34.4	Utveckling och renodling av Konsumentverket, Alternativ 2	341
34.5	Värdering och förslag till huvudalternativ	344
<b>35</b>	<b>Breddning och styrning av det statliga engagemanget</b>	<b>348</b>
35.1	En konsumentpolitisk beredning	349
35.2	Målstyrning och resultatuppföljning	349
35.3	Samspel mellan myndigheter	350
35.4	Översyn av myndigheternas ansvar	351
<b>36</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser</b>	<b>355</b>
36.1	Nuläget	355
36.2	Möjlighet till besparingar	355
36.3	Ökade krav	356
	<b>Reservationer</b>	<b>359</b>
	<b>Särskilda yttranden</b>	<b>375</b>
	<b>Bilagor</b>	<b>405</b>





---

# Sammanfattning

Utredningens uppdrag omfattar en översyn av den statliga konsumentverksamheten med hänsyn till de förändringar som sker i det svenska samhället och i vår omvärld, bl.a. nya system för produktion av offentliga tjänster, närmandet till EU, miljöpolitiken och den kommunala verksamheten. Vi har dessutom behandlat den ekonomiska utvecklingens konsekvenser för konsumentpolitiken.

Det statliga engagemanget skall enligt direktiven koncentreras till sådana verksamhetsområden där statliga insatser verkligen behövs och till sådana uppgifter som inte kan läggas på andra, kommunala eller enskilda, organ.

Riktlinjerna för den statliga konsumentpolitiken lades fast av riksdagen senast år 1986 (prop. 1985/86:121, LU34, rskr. 292).

## 1. Grunden för våra överväganden (kap. 17 och 32)

På det konsumentpolitiska arbetsfältet är många aktörer verksamma; staten med Konsumentverket/Konsumentombudsmanen, Allmänna reklamationsnämnden, andra myndigheter och organ samt kommunerna, näringslivet, frivilligorganisationer och media.

Såväl näringslivet och frivilligorganisationerna som media har utökat sin verksamhet på konsumentområdet under senare år.

*Vi 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.*

Vår bedömning är att behovet av konsumentpolitiska insatser ökar under 1990-talet. Vi står inför stora förändringar som får betydande konsekvenser för konsumenterna.

Vi 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 resurs-svaga gruppers behov. Insatserna skall i första hand inriktas mot sådana varor och tjänster som svarar för en stor del av hushålls-budgeten, 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.

Konsumentperspektivet måste tydliggöras i beslutsprocessen inom andra statliga områden som livsmedels-, bostads-, transport-, regional-, miljö- och socialpolitiken, som 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 resp. områden.

En ökad andel av de konsumentpolitiska insatser som inte avser myndighetsuppgifter bör finansieras genom externa intäkter.



## 2. Viktiga samhällsförändringar

Den förstärkta marknadsekonomi (kap. 13 och 18)

Sedan mitten av 1980-talet bedrivs ett arbete på bred front för att förstärka marknadsekonomi genom avreglering och förändringar av regler i olika samhällssektorer. Det omfattar betydande reformer för att effektivisera marknader, genomföra privatiseringar och minska kostnadsbelastningen på näringslivet.

Sådana förändringar har av staten genomförts eller är aktuella på bl.a. områden som finansiella tjänster, livsmedel, transporter, post- och telekommunikation, elförsörjning samt byggnader och bostäder.

Även inom den kommunala sektorn pågår ett reformarbete. Kommunala verksamheter bedrivs i ökad omfattning i olika former: i kommunens egen regi, enligt beställar-/utförarmodell, på entreprenad av privata bolag, i föreningar och kooperativ eller i en kundvalsmodell med fria producenter.

För att marknadsekonomi skall fungera väl måste konsumenterna kunna bilda sig en uppfattning om varors och tjänsternas 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 vi att:

- *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 (kap. 14 och 19)*

Det europeiska ekonomiska samarbetsavtalet (EES) trädde i kraft den 1 januari 1994. Sverige har ansökt om medlemskap i 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. Vi anser att:

- *EES-avtalet behöver kompletteras för att garantera möjligheterna till kontakt och samarbete mellan EFTA:s konsumentkommitté och EU:s konsumentråd.*

En av förutsättningarna för en effektiv marknadskontroll är realistiska och otvetydiga standarder. Det är angeläget att möjligheterna utnyttjas att utöva inflytande i det europeiska standardiseringsarbetet.

Vi anser att:

- *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.*

Även om näringsidkarna har ett huvudansvar för att produkterna uppfyller gällande krav är vår bedömning att behovet av statliga insatser för marknadsbevakning och marknadskontroll ökar. Vi bedömer att:

- *Behovet av marknadsbevakning enligt de icke varurelaterade direktiven (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 vidareutveckla befintliga kontaktnät och intensifiera samarbetet mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna är nödvändigt för att marknadsbevakningen skall kunna fungera inom hela EES-området.*

Vi 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 (kap. 15 och 20)*

Den ekonomiska utvecklingen för hushållen under 1990-talet innebär att de genomsnittliga disponibla inkomsterna kommer att förbättras endast marginellt. Stora grupper kommer att få leva med besvärliga ekonomiska förhållanden under lång tid framöver till följd av låga inkomster, arbetslöshet, hög skuldsättning, sänkta ersättningsnivåer i transfereringssystemen och höjda konsumtionsskatter och avgifter.

Den samlade kunskapen och informationen kring de konsumentekonomiska frågorna är otillräcklig. Det konsumentekonomiska perspektivet behöver markeras tydligare i konsumentpolitiken och i samhällsdebatten. Uppgiften är att medverka till ett sunt ekonomiskt tänkande bland medborgarna och ge ett kraftfullt stöd till hushållen i deras strävan att effektivt använda sina resurser. Detta arbete måste enligt vår mening bedrivas på flera fronter:

- *Ett aktivt folkbildningsarbete kring hushållning*
- *Mobilisering av lokala aktiviteter som budgetrådgivning och skuldsanering*
- *Analys av och opinionsbildning kring privatekonomiska frågor*
- *Fortsatt utveckling av kunskap och metoder, bl.a. genom forskning.*

Insatser krävs från en bred krets av aktörer: staten, kommunerna, frivilligorganisationer inkl. studieförbund, kreditinstitut och försäkringsbolag.

Allt fler kommuner engagerar sig i hushållsekonomisk råd-



givning. Den är lönsam för kommunerna; studier visar att behovet av socialbidrag kan minska. Det växande behovet av sådan rådgivning förutsätter att även andra än kommunerna engagerar sig. Statens primära uppgift i detta sammanhang är att stödja hushållsekonomisk rådgivning till resurssvaga grupper.

Inom socialtjänsten finns ett stort behov av ekonomisk rådgivning. Både socialsekreterare och kuratorer måste i ökad utsträckning engageras. Personal inom socialtjänsten saknar mestadels ekonomisk kunskap i sin grundutbildning.

Vi 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.*

Avregleringen inom den offentliga sektorn och nya lösningar på socialförsäkringsområdet m.m. leder till att fler ekonomiska beslut förskjuts från det offentliga till den enskilde konsumenten. Det finns ett växande behov av oberoende analyser av samhällsekonomiska förändringar och deras konsekvenser för hushållens ekonomi. De samhälls- och företagsekonomiska intressena är väl organiserade i såväl offentliga som privata institutioner, medan frågor som berör den enskildes situation och förutsättningar inte har beretts motsvarande utrymme.

Mot denna bakgrund föreslår vi att:

- *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 och konsumentpolitiken (kap. 16 och 21)*

Sveriges, liksom hela västvärldens, miljöproblem beror i allt större utsträckning på föroreningar från små källor. Långt större volymer av miljöfarliga ämnen är numera i omlopp i våra konsumtionsvaror än som släpps ut vid tillverkningen. Det finns ett starkt samband mellan konsumtionen och miljöproblemen. Konsumentpolitiken bör syfta till en långsiktigt hållbar utveckling med resurshushållning och kretsloppstänkande som vägledande ideal.

Hänsynstagandet till miljön bör vara en självklarhet i marknadsekonomin. Denna hänsyn kräver kunniga och medvetna konsumenter.



Mot den bakgrunden föreslår vi 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.*

### 3. Det statliga engagemanget

#### *Krav på myndighetsorganisationen (kap. 33)*

I avsnitt 1 i denna sammanfattning anges vilken inriktning det statliga engagemanget på konsumentområdet enligt vår mening bör ha.

Den statliga konsumentpolitiska verksamheten består i dag till en fjärdedel av myndighetsutövning, medan övrig verksamhet är information, utbildning, rådgivning, kunskapsutveckling, provning, förlagsproduktion och tidningsutgivning.

Uppdragsgivarna är många; staten, konsumenterna, kommunerna, andra myndigheter, frivilligorganisationer och näringslivet.

Finansieringen sker genom anslag, intäkter från försäljning av tjänster och tidnings- och förlagsprodukter samt specialdestinerade bidrag.

En verksamhet med en sådan bredd, med så olika uppgifter/roller, riktad till många målgrupper och med skilda ekonomiska villkor ställer stora krav på styrning och uppföljning. Våra förslag till förändringar av innehållet i och kraven på konsumentpolitiken leder till att behovet av styrning och uppföljning ökar.

Enligt vår uppfattning bör valet av den statliga konsumentverksamhetens organisation göras för att uppnå:

- *Bättre styrning och prioritering av insatser*

- *Effektiva insatser kring de områden som vi 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.*

Organisationsstrukturen bör utgöra grunden för en renodling, för stabilitet och kontinuitet i verksamheten samt för flexibilitet och anpassning till förändrade krav och behov i det konsumentpolitiska arbetet.

### *Förändringar av Konsumentverket (kap. 34)*

- *Vi förordar en renodling av Konsumentverkets olika roller och verksamheter.*

En renodling 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.

Vi har övervägt andra verksamhets- och huvudmannaförmer såsom bolag och stiftelse för de delar av verksamheten som inte innefattar myndighetsutövning. Verksamheterna har enligt vår mening inte marknadsmässiga förutsättningar för att bolagiseras. Stiftelseformen förutsätter finansiell medverkan från andra intressenter. Sådant intresse föreligger för närvarande inte från andra aktörer. Vi anser därför att:

- *Myndighetsformen är mest lämplig.*

Vi anser det vara av stor vikt att den ofrånkomliga statliga uppgiften att svara för konsumentskydd genom myndighetsutövning i övrigt åligger en anslagsfinansierad myndighet.

Övriga åtaganden inom konsumentpolitiken bör enligt vår mening 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.



Vi förordar således att:

- *Konsumentverket delas i Nya Konsumentverket som handhar myndighetsutövning och Konsument Sverige som har allmänt konsumentstödjande uppgifter*
- *Konsumentmyndigheterna samlokaliseras och lämpligheten av att samlokalisera ARN med de övriga konsumentmyndigheterna prövas.*

### *Breddning och styrning av det statliga engagemanget (kap. 35)*

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

Vi föreslår att:

- *En konsumentpolitisk beredning tillsätts inom regeringskansliet.*

Konsumentverket har i uppgift att ta tillvara konsumentintresset och agera tillsammans med andra myndigheter. Enligt vår mening är det viktigt att utveckla en tydligare "vakthundsfunktion". Vi anser att:

- *Konsumentmyndigheten skall identifiera konsumentproblem även på andra myndigheters område, observera behov av insatser och föra en dialog med andra myndigheter.*

Genom samspelet med den lokala verksamheten och frivilligorganisationer har konsumentmyndigheten särskilda förutsättningar att fylla denna funktion och vara ett stöd för andra myndigheter i deras verksamhet.

Genom nära kontakter med frivilligorganisationer och den lokala konsumentvägledningen har konsumentmyndigheten dessutom särskilda förutsättningar att nå konsumenterna. Denna kanal kan i större utsträckning utnyttjas av andra myndigheter.

I en tid med besparingskrav på alla områden bör man tydligare fördela ansvaret på det konsumentpolitiska området mellan berörda myndigheter och klargöra den roll som andra myndigheter bör ha.

Vi föreslår att:

- *Det för konsumentfrågor ansvariga departementet i särskild*

*ordning och i samråd med berörda departement och myndigheter utreder följande områden med utgångspunkten att renodla uppgifterna och pröva fördelningen av finansieringsansvaret (dubblering av kompetens bör undvikas): livsmedel, boende, bilars bränsleförbrukning, energi, hälsa, miljö, distribution och varuförsörjning, handikappfrågor, konkurrensfrågor och finansiella tjänster.*

#### 4. Andra aktörer på konsumentområdet

Med en välutvecklad och heltäckande konsumentpolitik som omfattar samtliga intressenter och där ansvaret delas av aktörerna kan konsumenterna hävda sina intressen såväl här hemma som i det europeiska samarbetet och marknadsekonomi kommer att fungera bättre.

De aktörer som vi i detta sammanhang berör är kommunerna, de frivilliga organisationerna, näringslivet, skolan och media.

##### *Kommunerna (kap. 8 och 26)*

En väl fungerande lokal verksamhet är en förutsättning för att konsumentpolitiken skall få genomslag. Staten eller andra centrala organ kan inte svara för rådgivning till enskilda konsumenter. Varje kommun har intresse av att den lokala marknaden fungerar enligt gällande regler.

Kommunerna kan välja att bedriva konsumentverksamheten i egen regi eller med fortsatt ansvar helt eller delvis överlåta den till andra aktörer.

Vi 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.*

Den kommunala konsumentverksamheten är ett frivilligt åtagande. Vi anser att den även i framtiden bör vara frivillig.

Vi anser att:

- *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.*

Vid ställningstaganden i konsumentpolitiska och närliggande frågor av betydelse för kommunerna bör staten uppmärksamma behovet av att stödja och utveckla den kommunala konsumentverksamheten.

Vi föreslår bl.a. att:

- *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 (kap. 11 och 27)*

Det finns ett stort behov av ökade insatser från frivilligorganisationernas sida när det gäller t.ex. ekonomisk rådgivning, konsumentinformation och utbildning samt opinionsbildning.

De frivilliga organisationerna anser inte att de, i varje fall i nuläget, har möjlighet att överta statliga verksamheter som inte är myndighetsutövning.

Det europeiska samarbetet ställer krav på medverkan från de frivilliga organisationernas sida. Sveriges Konsumentråd kan komma att vara "de svenska konsumenternas röst" i Europa.

Vi anser att:

- *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.*



Vidare anser vi att:

- *Om frivilligorganisationerna tar på sig uppgifter som stat och kommun nu svarar för bör statligt stöd utgå.*

### *Näringslivet (kap. 10 och 28)*

Staten har ytterst ansvaret för att marknadsekonomin fungerar i enlighet med fastställda spelregler och de grundläggande värderingar som konsumentpolitiken bygger på. För att de konsumentpolitiska målen skall uppnås förutsätts dock ett väl fungerande och öppet samspel mellan näringslivet och staten.

Det är i första hand näringslivet som skall se till att spelreglerna på marknaden följs. Vidare har näringslivet ett ansvar för information och rådgivning till företag och konsumenter samt för enkla och effektiva rutiner för att hantera reklamationer och lösa tvister.

Utvecklingen av näringslivets s.k. egenåtgärder har i huvudsak varit positiv. Utvärderingar av enskilda egenåtgärdsprogram pekar på att egenåtgärderna har haft påtagliga effekter på marknaden.

Kunskapen om gällande regler kan förbättras, framför allt hos mindre och medelstora företag. Samarbetet med den lokala konsumentverksamheten kan utvecklas. Av redovisningen av de lokala konsumentvägledarnas reklamationshantering framgår att antalet reklamationer är stort inom bl.a. motor-, bostads-, textil- och resebranscherna.

Mot den bakgrunden anser vi det önskvärt att:

- *Näringslivets organisationer tar ytterligare initiativ för att så långt som möjligt undanröja reklimationsorsakerna 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.*

Respekten bland företagen för reglerna är beroende av bl.a. anslutningen till näringslivets branschorganisationer. Vi anser att:

- *Konsumentmyndigheten bör särskilt följa hur företag som inte är branschanslutna efterlever gällande konsumentskyddsregler.*

### *Skolan (kap. 9 och 29)*

Kunskap är den nödvändiga basen för att kunna tillgodogöra sig information. Eftersom konsumtionsmönster, attityder och värderingar grundläggs tidigt, är det av största betydelse att denna kunskapsbas byggs redan i unga år. Skolan har härvid den centrala rollen.

Det är enligt vår mening angeläget att skolans uppgift att främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar omfattar också konsumentfostran och ekonomisk fostran.

Konsumentfrågor aktualiseras i många ämnen. Det finns en risk att ämnesövergripande frågor kommer i skymundan i det praktiska arbetet.

Mot den bakgrunden föreslår vi att:

- *Skolverket uppmärksamt bevakar att konsumentfrågorna får en framträdande plats i undervisningen*
- *Skolan beaktar att konsumentfrågor i bokstavig 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.*

### *Media (kap. 12 och 30)*

Medias bevakning av konsumentområdet har under senare år ökat. För att kontakterna med media skall fortsätta att utvecklas positivt föreslår vi att:

- *De kommunala konsumentvägledarna fortlöpande utbildas i att ta och handha mediakontakter*
- *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.*



## 5. Andra frågor i konsumentpolitiken

### *Konsumentombudsmannens organisatoriska ställning (kap. 22)*

Frågan om det finns anledning att ge Konsumentombudsmannen (KO) en organisatoriskt självständig ställning var föremål för överväganden i samband med sammanslagningen av KO och Konsumentverket 1976 och har särskilt utretts i början av 1980-talet.

Vägledande för vår bedömning är såväl kravet på rättssäkerhet som kravet på effektivitet i organisationen.

KO kan såsom part inför Marknadsdomstolen åberopa bindande föreskrifter som han i egenskap av generaldirektör för Konsumentverket har varit med att besluta om och som domstolen är bunden av. Detta skulle kunna rubba den likställdhet som principiellt bör råda mellan parterna inför en domstol.

Regeringen har i ett flertal lagstiftningsärenden intagit ståndpunkten att det i svensk rätt inte av rättssäkerhetsskäl finns några hinder mot att samla föreskrifts- och "åklagarfunktionen" hos en och samma myndighet.

Också vi 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 medför risk för olika bedömningar i rättsfrågor, vilket försvagar möjligheterna att effektivt företräda konsumentintresset på området för myndighetsutövning. Vi förordar därför att:

- *Tillsyn och föreskriftsarbete m.m. hålls samman med den formella KO-funktionen i en myndighet.*

Regeringen kan själv behålla ansvaret för vissa bindande föreskrifter, i likhet med vad som gjorts på vissa andra områden, exempelvis föreskrifter som har väsentlig ekonomisk betydelse eller på annat sätt är av större vikt.

Genom den föreslagna delningen av Konsumentverket får det Nya Konsumentverket en tydlig profil mot myndighetsutövning och rättslig bevakning. KO får där en central plats. Kopplingen mellan det rättsliga agerandet och KO blir mer naturlig och direkt. Samtidigt säkerställs samspelet mellan producentpåverkan med rättsliga medel och KO-funktionen.

För att åstadkomma största möjliga samordning av den myndighetsutövande verksamheten föreslår vi att:

- *Generaldirektören tillika skall vara KO, och jurist med domarerfarenhet.*



## *Twisthantering och Allmänna reklamationsnämndens centrala roll (kap. 6 och 23)*

Två metoder står till buds för att lösa tvister mellan konsumenter och näringsidkare: ett informellt förfarande vid olika slag av reklamationsnämnder och ett domstolsförfarande. I Sverige har vi huvudsakligen följt den informella vägen.

En tvist vid allmän domstol kostar i genomsnitt 6 000 till 7 000 kronor, ett ärende hos ARN 1 600 kronor och klagomål som hanteras av konsumentvägledare 200 till 300 kronor.

Vi föreslår att:

- *En övergripande målsättning för Allmänna reklamationsnämndens (ARN) fortsatta verksamhet skall vara att dess informativa, rättsbildande och praxisskapande funktion ytterligare framhävs.*

Det är angeläget att fler ärenden avgörs lokalt och av näringslivet självt genom privata reklamationsnämnder. Vi anser att:

- *Det i första hand åligger näringslivet att motverka konsumentproblem, att hålla antalet reklamationer nere och att verka för goda reklamationsrutiner.*

Vi föreslår bl.a. att:

- *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.*

ARN är ett alternativ till domstolarna med en obyråkratisk organisation och ett förenklat förfarande. Verksamheten har stort förtroende hos konsumenter och näringsidkare. Nämnden har genom sina intresseledamöter specialkunskap inom olika områden. Mot denna bakgrund anser vi att:

- *ARN bör förbli en självständig myndighet*
- *Intresseledamöterna bör behållas.*

ARN:s avgöranden är rekommendationer och inte bindande beslut. I genomsnitt följs dock nämndens rekommendationer till ca 75 procent. Om konsumenten inte får rättelse av näringsidkaren trots ARN:s rekommendation, återstår att väcka talan i domstol.

Vi anser att:

- *ARN:s beslut även i fortsättningen bör 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 prövar inte konsumenttvister rörande offentliga tjänster där verksamhetens kvalitet är direkt avhängig av politiska beslut. Den civilrättsliga konsumentlagstiftningen är dock i princip tillämplig även på statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. ARN prövar heller inte tvister mellan konsumenter och mäklare eller tvister rörande fast egendom. Vi anser bl.a. att:

- *ARN i ökad omfattning bör pröva ärenden som avser offentliga tjänster*
- *Man bör överväga att låta mäklartvister prövas av ARN.*

En del konsumenträttsliga problem kan redan observeras i samband med EES-avtalet och den ökade internationella handeln. Genom att den s.k. Luganokonventionen införlivats med svensk rätt har konsumenten fått bättre möjligheter att få en tvist prövad vid sitt hemlands domstol. Konsumenterna kan dock i stor utsträckning föra tvister även till ARN vid handel med utländska företag.

Vi anser att:

- *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.*

Om ARN skall utveckla sin verksamhet, bl.a. genom att ta sig an nya angelägna områden, krävs icke obetydliga resurstillskott. Det finns flera finansieringsalternativ: att staten bekostar centralt anordnad tvistlösning, att näringslivet bidrar till kostnaderna för nämndens verksamhet, att vissa branscher tar över tvistlösning på sitt område, att ansökningsavgifter införs. Vi anser bl.a. att:

- *ARN inte bör finansieras genom externa bidrag till dess verksamhet*
- *Avgifter inte bör införas.*



## *Risken för konkurrenshinder (Kap. 25)*

Vi har granskat främst de generella lagar m.m. som reglerar företagens agerande på marknaden i fråga om marknadsföring, produktsäkerhet och avtalsvillkor samt konsumentköprätten. Vår uppgift är inte att lägga fram förslag till ändrad lagstiftning. Uppgiften har i stället varit att uppmärksamma regler som lägger omotiverade hinder i vägen för en fri marknad och konkurrens och som därmed motverkar konsumentintresset.

Konkurrensintresset bevakas i dag hårdare i samband med normgivning än tidigare. Riskerna från konkurrenssynpunkt med Konsumentverkets riktlinjer, överenskommelser m.m. framstår därför generellt 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.

Vi föreslår att:

- *En utvärdering av prisinformationslagens effekter initieras och att därvid konkurrensaspekterna och EES-avtalet blir beaktade.*

## *Behovet av kunskap, forskning, kompetensutveckling m.m. (kap. 31)*

Statens stöd till *varuförsörjning och distribution* i glesbygd har givit goda resultat ur såväl konsumentpolitisk och regionalpolitisk som samhällsekonomisk synvinkel. Under senare år har också butiksstrukturen i städernas förorter liksom utarmningen av citykärnor och kommuncentra uppmärksamrats.

Vår bedömning är att tillgången på kommersiell service måste stödjas genom centrala insatser. Vi 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 kommer-*



*siell service i glesbygd bör utvecklas i samverkan med Arbetsmarknadsdepartementet*

- *Staten bör initiera och stödja konsumentorienterad forskning inom området.*

Syftet med det statliga engagemanget inom *provningssområdet* är att påverka produktutveckling, produktinformation och standardisering. Genom provning undersöks produkternas funktion, kvalitet och tekniska egenskaper. Resultaten ligger även till grund för förköpsinformationen och marknadskontrollen.

En bolagisering av verksamheten hos Konsumentverket kräver på grund av höga kostnader för metodutveckling, en allt för liten marknad, stora kostnader för marknadsföring etc. enligt vår bedömning betydande tillskott från staten. Vi föreslår i stället att:

- *Testlaboratoriet görs till en resultatenhet och marknadsföringen intensifieras*
- *Provningkostnaderna 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.*

Konsumentverket ger ut två *tidskrifter*, *Råd & Rön* och *Konsumentnytt*.

*Råd & Rön* har en upplaga på ca. 175 000 exemplar. Tidningen skall från och med 1994/95 vara ekonomiskt självbärande. Tidningsutgivning ter sig som en naturlig del av den verksamhet som uppdragsmyndigheten, Konsument Sverige, får med koncentration till främst kunskapsutveckling och information. Om Konsumentverket bibehålls som i dag kan man överväga möjligheten att bolagisera tidningsverksamheten.

Oavsett organisationsalternativ förordar vi i nuläget:

- *En självständig ställning för konsumenttidningen Råd & Rön i form av en ekonomisk resultatenhet med en ledning bestående av en chefredaktör/ansvarig utgivare och ett redaktionellt råd.*

*Konsumentnytt* informerar om nya lagar, beslut, överenskomelser, forskningsresultat etc. Den är också ett debattforum. Upplagan är relativt liten, 3 000 exemplar, och kostnaderna efter prenumerationsintäkter höga, 2 miljoner kronor.

Vi anser att:

- *Det ankommer på konsumentmyndigheten 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.*

Konsumentverket har en bred *utgivning av informations- och utbildningsmaterial* med ett sortiment 1992/93 av ca 500 titlar och produkter. Förlagsproduktionen (exklusive utbildningsmaterial) beräknas 1993/94 visa ett underskott på ca 4 miljoner kronor. Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndighetens förlagsverksamhet utvecklas genom att den ges en mer affärsmässig profil och marknadsförs tydligare.*

En bolagisering är inte affärsmässigt möjlig. Däremot är det vår bedömning att verksamheten kan bedrivas effektivare i uppdragsmyndigheten, Konsument Sverige, där det skapas ett större tryck för att åstadkomma extern finansiering.

Konsumentverket bedriver *utbildning* av konsumentvägledare, lärare, socialsekreterare m.fl. Utbildningen bör med hänsyn till förändringarna på det konsumentpolitiska området erbjudas fler målgrupper. Vi föreslår att:

- *Utbildningsverksamheten i högre grad intäktsfinansieras; målet bör vara att varje genomförd kurs ger kostnadstäckning (efter i förväg fastställd subventionering).*

Enligt vår bedömning är *forskningen* på det konsumentpolitiska området eftersatt. Det gäller speciellt områdena konsumenträtt och -ekonomi. Vi anser att:

- *Den konsumentpolitiska forskningen bör förstärkas inom universitet och högskolor, speciellt områdena konsumenträtt och -ekonomi*
- *Regeringen bör ta fram ett konsumentpolitiskt forskningsprogram.*

I avvaktan på ett forskningsprogram bör de medel som i dag avsätts för forskning som initieras av Konsumentverket kvarstå.



### *Konsumentbalk eller ej (kap. 24)*

Att samla konsumenträtten i en "konsumentbalk" med i princip all konsumenträttslig lagstiftning eller i en "konsumentskyddslag" med de viktigaste lagarna på området skulle ge en samlad bild av rättsområdet på konsumentområdet. Vi har emellertid funnit att nackdelarna i form av bl.a. betydande ingrepp i gällande lagstiftning överväger. Vi anser att:

- *Det för närvarande inte är möjligt att samla den konsumenträttsliga lagstiftningen i en konsumentbalk.*

## 6. Ekonomiska konsekvenser (kap. 36)

Vi har inte kunnat göra någon beräkning av kostnadskonsekvenserna på grund av de stora förändringar som föreslås och på grund av osäkra omvärldsfaktorer.

Statens kostnader för sitt konsumentpolitiska engagemang är i dag 95 miljoner kronor. Av dessa pengar går 78 miljoner kronor till Konsumentverket och 13 miljoner kronor till Allmänna reklamationsnämnden. Konsumentverket har också externa intäkter på 32 miljoner kronor.

Vi 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.

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 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 målsättningen för verksamheten uppnås till lägsta möjliga kostnad.

Verksamheten bör renodlas och delas upp i myndighetsuppgifter och verksamheter som bl.a. finansieras externt. Ge-

nom att skilja beställar- och utförarfunktioner utsätts verksamheten för ett ökat konkurrenstryck.

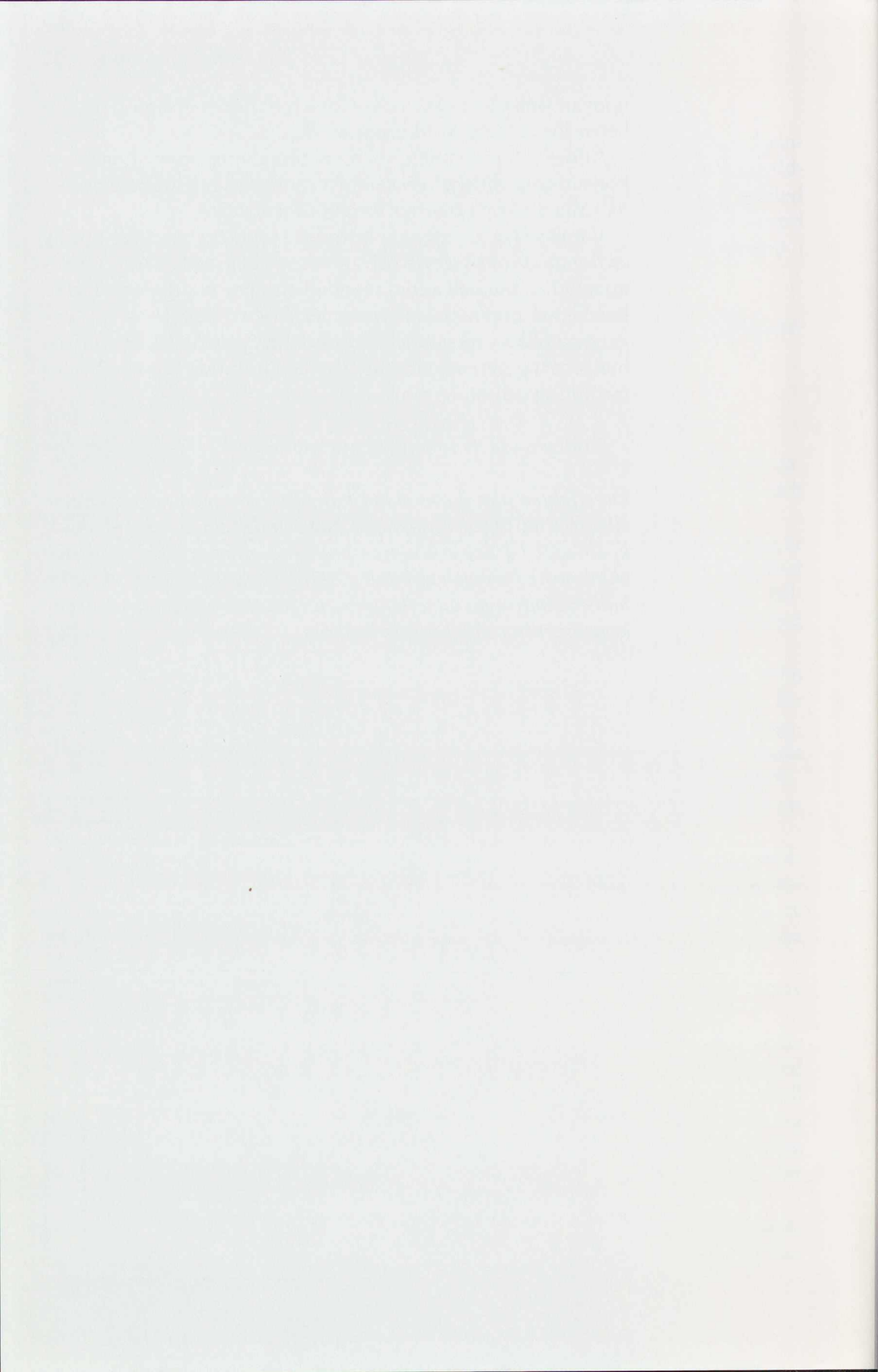
Andra departement och myndigheter bör finansiera konsumentpolitiska verksamheter som de har behov av; de kan då välja att köpa tjänster internt eller externt.

Våra 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 nollbas-budgetering för en bedömning av den framtida verksamhetens inriktning och omfattning.

Slutligen gör vi följande konstaterande:

*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 samhälls-ekonomisk helhetsbedömning måste göras vid planerade samhällsförändringar där effekterna för det totala engagemanget på konsumentområdet måste beaktas.*





---

# Inledning

DEL





# Intending

by  
[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

[Faint text]

# Behovet av en översyn

Regeringen har givit Konsumentpolitiska kommittén i uppdrag (direktiv 1992:63, som återfinns i bil. 1) att se över den statliga konsumentverksamheten och bedöma arten, omfattningen och inriktningen av det statliga engagemanget samt den organisatoriska strukturen. Arbetet skall inriktas på annat än lagstiftning.

Riktlinjerna för den statliga konsumentpolitiken lades senast fast av riksdagen 1986 och målet var

- att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och
- att stärka konsumenternas ställning på marknaden.

De hushållsekonomiska frågorna stod i förgrunden.

Behovet av en översyn motiveras av förändringar i det svenska samhället, i vår omvärld och även i det statsfinansiella läget. Internationaliseringen och i synnerhet den västeuropeiska integrationen har här särskild betydelse.

Det är också viktigt, enligt direktiven, att den kursändring i svensk politik som nu genomförs och som bygger på marknadsekonomins grunder får tydligt genomslag på det konsumentpolitiska området. Avsikten är att öka tillväxten och dynamiken i den svenska ekonomin genom att främja konkurrensen inom såväl den privata som den offentliga sektorn. På allt fler områden inom stat och kommun genomförs avregleringar som syftar till att främja privata alternativ. Detta förändrar villkoren för konsumentpolitiken.



Konsumentpolitiken är inriktad på att förebygga och lösa problem som hänger samman med köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på den privata marknaden eller på marknader som arbetar efter liknande principer. Hittills har verksamheten inte omfattat kommunala och andra offentliga tjänster. När nya system nu byggs upp för att producera offentliga tjänster måste konsumentintresset uppmärksammas så att konsumenterna garanteras en fullgod marknadsöversikt och ett effektivt konsumentskydd även på tidigare icke konkurrensutsatta områden.

Närmandet till EG, genom EES-avtalet och ansökan om medlemskap, förändrar också förutsättningarna på marknaden. Följden blir sannolikt ett större utbud av varor och tjänster och därmed en skärpt konkurrens.

En ytterligare förändring är de ökade krav som ställs på konsumenterna att värna om miljön. Kopplingen mellan miljöpolitik och konsumentpolitik måste stärkas.

Eftersom de hushållsekonomiska frågorna är en central del av konsumentpolitiken har vi ansett det motiverat att beakta den ekonomiska utvecklingen för hushållen, särskilt efter mitten av 1980-talet.

För att syftena med konsumentpolitiken skall nås är den lokala konsumentverksamheten, som kommunerna i första hand svarar för, av strategisk betydelse. Under senare år har emellertid resurserna för den kommunala konsumentverksamheten minskat.

Dessa förändringar av förutsättningarna för konsumentpolitiken bör återspeglas i konsumentpolitiken. Det statsfinansiella läget med krav på besparingar påtalas också i direktiven. Översynen skall dessutom beakta behovet av att

- värna särskilt utsatta konsumenter
- slå vakt om det rättsliga konsumentskyddet
- få till stånd aktiva och välinformerade konsumenter
- uppnå större omsorg om miljön
- främja engagemanget från konsumenternas, näringslivets och frivilligorganisationernas sida.

Särskilt betonas att det statliga engagemanget skall koncentreras till sådana verksamhetsområden där statliga insatser verkligen behövs och till sådana uppgifter som inte kan läggas på andra, kommunala eller enskilda, organ.

# Vad är konsumentpolitik?

Konsumentpolitiken syftar enligt 1986 års konsumentpolitiska beslut till:

*”att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden.”*

Målsättningen är till sin karaktär vidsträckt och oprecis. Den anger snarare inriktningen av den konsumentpolitiska verksamheten på två områden - hushållsekonomin och marknaden. Därför gjordes några förtydliganden och särskilt framhölls som angeläget

- att politiken tydligare inriktas på de hushållsekonomiska frågorna, särskilt på hushållens baskonsumtion
- att den lokala konsumentpolitiska verksamheten utvecklas
- att särskilt utsatta grupper stöds
- att fler grupper i samhället engageras.

För att tydliggöra det konsumentpolitiska fältet klargjordes redan för över tjugo år sedan i prop. 1972:33 att konsumentpolitiken i första hand skall ”avse de problem som sammanhänger med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster, som bjuds ut på *den privata marknaden eller på marknader som arbetar efter liknande principer*”.

Samtidigt anges att den avgränsning som görs inte hindrar att konsumentpolitiska aspekter kan läggas på många andra områden, men det får då bedömas inom resp. sektor.



### *Brett fält för konsumentpolitiken*

Kravet på bredd i verksamheten betonas återigen i 1986 års beslut. Konsumentpolitiken skulle spänna över vida fält och arbeta med såväl utbildning, information, rådgivning, forskning, debatt- och opinionsbildning, produktsäkerhet som distributionsfrågor, marknadsövervakning och efterlevnaden av lagstiftningen. Samtidigt betonades i beslutet att Konsumentverket måste koncentrera sitt arbete till områden som är särskilt viktiga för konsumenterna.

I 1986 års beslut underströks det hushållsekonomiska perspektivet. I första hand skulle arbetet inriktas på budgetrådgivning med särskilt utsatta grupper i centrum. Andra områden som betonades var produktsäkerhet och framtidsfrågor som t.ex. ny teknologi, reklam i nya medier, internationaliseringen, stöd till kommunerna och näringslivets egenåtgärder.

# Vårt arbetssätt

I kommitténs uppgift ligger att behandla ett stort antal frågor som rör såväl viktigare samhällsförändringar och avgränsning av det statliga engagemanget som näringslivets och frivilligorganisationernas roll i konsumentpolitiken.

Vi har valt att utgå från en analys dels av viktigare samhällsförändringar som berör politikområdet, dels av de konsekvenser dessa får för konsumentpolitikens målsättning, inriktning och verksamhet. Vi har därefter prövat alternativa möjligheter att utforma det statliga konsumentpolitiska engagemanget med hänsyn till vad andra aktörer kan göra på det konsumentpolitiska området.

Som underlag för ställningstaganden har kommitténs sekretariat haft många kontakter med andra departement, myndigheter, frivilliga organisationer, näringslivet och media.

Kommittén har inbjudit representanter för frivilliga organisationer till en hearing. På grundval av en enkät till organisationerna har en sammanställning gjorts av de frivilliga organisationernas verksamhet på konsumentområdet. Direktören för det danska Forbrugerrådet har informerat om hur de danska organisationerna har samordnat sin verksamhet på konsumentområdet, bl.a. med hänsyn till EU-samarbetet.

En kartläggning har gjorts av näringslivets s.k. egenåtgärder och de insatser som media gör på konsumentområdet.

För att få en bild av det statliga konsumentpolitiska engagemanget har kommittén besökt Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden. Seminarier har anordnats med representanter för Konsumentverkets personal för att bl.a. få underlag för en bedömning av det statliga engagemanget.



En särskild studie har gjorts för att pröva möjligheten att samordna delar av Statens livsmedelsverks verksamhet med Konsumentverkets. Den frågan har aktualiserats av en motion (1992/93:L 714) som behandlats av lagutskottet (bet. 1992/93:LU33) under våren 1993.

Sekretariatet har samrått med Lokaldemokratikommittén (C 1992:01), Arbetsgruppen om medborgarkontor (C 1992:B), Utredningen om statsförvaltningen och EG (JU 1992:B) och Konsumentberedningen (JO 1991:A).

Kommittén har informerats om förslag från Lokaldemokratikommittén, Arbetsgruppen om medborgarkontor och Läroplanskommittén.

Kommittén har avlämnat skrivelser till Lokaldemokratikommittén, Arbetsgruppen för medborgarkontor och Socialtjänstkommittén (S 1991:07).

Kommitténs ordförande har uppvaktat utbildningsutskottet i anledning av behandlingen av regeringens propositioner (1992/93:220 och 250) angående läroplaner för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan samt för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux och har haft överläggningar med representanter för Svenska Kommunförbundet.

Genomgången av Konsumentverkets verksamhet och organisation har gjorts på uppdrag av kommittén av Arbets- tagarkonsult AB i samverkan med sekretariatet och representanter för Konsumentverket. En studie av Statens livsmedelsverk har likaså på uppdrag av kommittén gjorts av CARTA Corporate Advisors AB.

### *Betänkandet*

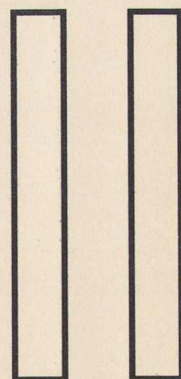
Först redovisas i betänkandet den historiska utvecklingen under 50 år, viktigare aktörer och deras verksamhet (del II och del III) samt de samhällsförändringar som är av särskild betydelse för konsumenterna (del IV). Därefter behandlas kommitténs överväganden och förslag del (V).

Sekretariatet ansvarar för bilagorna.

---

# Bakgrund

DEL





# Bakgrund

Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel. Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel.

Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel. Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel.

Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel. Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel.

Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel. Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel.

## Slutsatser

Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel. Den bakgrund som ligger till grund för denna artikel är den bakgrund som ligger till grund för denna artikel.



# Verksamheten under 50 år

## Från hushållning till konsumtion

1940. *Aktiv hushållning* bildades som en statlig informationsbyrå med syfte att stödja hushållen under kristider.

1944. *Hemmens forskningsinstitut (HFI)* bildades av kvinnoorganisationer med stöd av näringslivet och staten. Genom forskningen om tekniska och ekonomiska problem skulle hushållen få bättre kunskaper om hushållning med resurserna och om rationalisering av hemarbetet.

1951. *Varudeklarationsnämnden (VDN)* hade som syfte att fastställa metoder för varuprovning och normer för provning och deklarationer. Användningen var frivillig. VDN administrerade systemet.

1957. HFI förstatligades och fick namnet *Statens institut för konsumentfrågor (KI)*. Hushållens frågor stod i centrum, men nya områden tillkom.

1957. *Statens konsumentråd (KR)* bildades. Uppgiften var att samordna forskning inom konsumentvaruområdet, att främja informationen till konsumenterna och stödja konsumenternas intressen i allmänhet. Rådet skulle också ta fram riktlinjer för konsumentupplysning.

1958. *En nordisk kommitté* för konsumentfrågor inrättades.

1967. *Försöksverksamhet med lokal konsumentverksamhet* inleddes.

1968. *Allmänna reklamationsnämnden (ARN)* startades som en försöksverksamhet vid KR. Konsumenterna skulle lättare kunna få rättelse vid tvister om köp. ARN blev egen myndighet år 1981.

1971. *Konsumentombudsmannen (KO)* trädde till. Marknadsrådet (senare *Marknadsdomstolen*) började sin verksamhet.

1973. *Kommunal konsumentverksamhet* startade.

1973. *Konsumentverket* bildades.

1976. KO och *Konsumentverket* slogs samman.



## 4.1 Sammanfattande översikt

Före 1940 var det framför allt kvinnoorganisationerna som praktiskt engagerade sig i konsumentupplysning och rådgivning. Statens engagemang började under andra världskriget, då staten organiserade en särskild upplysningsbyrå, Aktiv hushållning, som skulle "underlätta hemmens anpassning till krishushållningen".

Hemmens forskningsinstitut började redan på 1940-talet med vetenskapliga undersökningar i syfte att rationalisera hemarbetet och påverka produktutformning och samhällsplanering. Det fanns en nära relation mellan konsumentverksamhet och familjepolitik.

I takt med det ökade varuflödet inriktades konsumentverksamheten under 1950- och 60-talen i högre grad på provning av och upplysning om varor och tjänster.

Behovet av lagar för att stärka konsumenternas ställning på marknaden blev tydligt först på 1960-talet. Från 1970 markerades utvecklingen av ny lagstiftning på det konsumenträttsliga området. Konsumentverket skulle genom direktpåverkan på näringsidkarna förbättra konsumenternas situation. Producentpåverkan var ett begrepp som karakteriserade konsumentpolitiken på 1970-talet.

Under 1980-talet kom produktsäkerheten mera i fokus – en utveckling som började på 1970-talet. Sedan slutet av 1980-talet har internationalisering och harmonisering vid närmandet till EG tagit ett allt större utrymme i det konsumentpolitiska arbetet. Det hushållsekonomiska perspektivet har sedan 1970-talet funnits som en plattform för konsumentpolitiken, och i mitten av 1980-talet fick dessa frågor än större betydelse. Man satsade på budgetrådgivning. Under 1990-talet har de hushållsekonomiska frågorna även handlat om skuldsanering.

I takt med ett miljöpolitiskt uppvaknande och stort genomslag för miljöfrågor i bl.a. massmedia, har miljöaspekterna på konsumentpolitiken blivit alltmer betydande.

Verksamheterna på det konsumentpolitiska området har breddats under de två senaste decennierna. Det är också inriktningen av verksamheten som varit föremål för utredningar under perioden.

Sedan Konsumentverket kom till 1973 har det statliga engagemanget inte genomgått några väsentliga förändringar. Konsumentombudsmannen samordnades med verket 1976, och Allmänna reklamationsnämnden fick en självständig ställning 1981. I början av 1980-talet gjordes en utredning om Konsumentombudsmannens ställning som inte föranledde någon organisatorisk förändring.

Staten har tagit det huvudsakliga ansvaret för finansieringen av den konsumentpolitiska verksamheten, även om en fjärdedel av verksamheten är avgifts- och uppdragsfinansierad.

I och med att det statliga engagemanget för konsumentpolitiken växte fram, kom de frivilliga organisationerna tidvis att spela en mer tillbakadragen roll. Internationellt varierar det i hög grad både i tiden och mellan länderna vilka organisationer/institutioner som har störst betydelse. Oftast har organisationer startat sin verksamhet först och de offentliga initiativen har kommit senare, men i andra fall har det varit tvärtom. För närvarande finns det i flertalet västerländska välutvecklade länder aktiviteter av båda slagen. Exempelvis kan nämnas att i USA startade ett par centrala konsumentorganisationer tidigt. Numera finns det delstatlig privat verksamhet samt en federation av dessa organisationer. Dessutom finns det sedan 1960-talets början såväl central som delstatlig offentlig konsumentverksamhet.

Det finns skäl att erinra om att konsumentorganisationer är ett vitt begrepp. Många intresseorganisationer bedriver konsumentverksamhet (t.ex. konsumentkooperationen, de fackliga organisationerna, kvinnoorganisationer, pensionärsorganisationer), andra organisationer är inriktade enbart på en viss typ av konsumtion (t.ex. motororganisationer, organisationer för hyresgäster och villaägare).

## 4.2 Organisationerna och ett begynnande statligt engagemang

Före 1940 var det, som tidigare sagts, frivilliga organisationer av olika slag, framför allt kvinnoorganisationer, som startade aktiviteter, t.ex. inom konsumentkooperationen, organisationer för hushållslärare, husmödrar, arkitekter, formgivare m.fl. Det gällde exempelvis elektricitetens användning i hemmet (husmodersföreningarna), vardagsgodsets funktion (Svenska slöjdföreningen) och kampen för låga priser och bra kvalitet som var en hörnsten i konsumentkooperationens idésystem. Konsumentkooperationen införde ett varudeklarationssystem år 1947, "Väg pris mot kvalitet".

För landsbygdens och jordbrukets kvinnor byggdes vid *hushållningssällskapen* upp en hemkonsulentorganisation som hade till uppgift att genom råd och stöd hjälpa kvinnorna till bättre arbetsförhållanden och arbetsmetoder i hemmet.

*Politiska kvinnoförbund* visade betydande intresse för konsumentfrågor, i städer och mindre tätorter de socialdemokra-



tiska kvinnoklubbarna och på landsbygden framför allt avdelningar till Svenska landsbygdens kvinnoförbund.

De *fackliga organisationerna* LO och TCO medverkade till att försöksverksamheten med lokala konsumentkommittéer kom i gång år 1967. En huvuduppgift för de lokala kommittéerna var att ta emot och bistå konsumenter som ville ha hjälp med att lösa problem samt att sprida allmän konsumentupplysning.

*Aktiv hushållning* (statens särskilda upplysningsbyrå) drog till sig kunniga och engagerade kvinnor som moderniserade och förnyade upplysningsverksamheten, vilket resulterade i att Aktiv hushållnings insatser nådde ut till de svenska hemmen. Man etablerade ett nära samarbete med Husmödrarnas samarbetskommitté och Hushållslärarynnornas samorganisation, vilka 1944 blev ”huvudmän” för *Hemmens forskningsinstitut (HFI)*.

HFI blev kvinnornas eget institut; flertalet styrelseledamöter valdes bland kvinnor från föreningar och från Aktiv hushållning.

Finansieringen menade kvinnorna borde ske bl.a. genom ett tillskott från konsumenterna. Men eftersom de ideella kvinnoorganisationerna (huvudmännen) inte hade resurser för ett sådant åtagande ansåg man att staten borde skjuta till ”deras” bidrag. Dessutom borde företag som hade nytta av institutets verksamhet kunna vara med och betala den. Kooperativa förbundet bidrog med medel, och inom Industriförbundet bildades en samarbetskommitté med industriföretag som gav bidrag. Slutligen beviljade staten också ett anslag. Staten kom att betrakta HFI som ett branschorgan där statsbidraget skulle motsvara vad som erhöles från näringslivet. Detta bidrog till att HFI blev beroende av anslag från näringslivsorgan.

Verksamheten kom snabbt i gång och utvecklades positivt. En inriktning var att genom forskning om de tekniska och ekonomiska problem som var förbundna med hemmets uppgifter, sprida kunskap som gjorde det möjligt att hushålla med resurser och rationalisera hemarbetet.

Men HFI hade dessutom en uttalad målsättning att i samverkan med industrin påverka produktutformningen. Det fanns också en nära relation mellan kvinnornas engagemang i hemmets arbetsvillkor, familjepolitiken och samhällsplaneringen.

### 4.3 Det statliga engagemanget

Provning och konsumentupplysning kom att dominera konsumentverksamheten under 1950- och 1960-talen fram till i början av 1970-talet.

Organisatoriskt ändrades bilden när byrån för Aktiv hushållning överfördes till HFI 1954. En alltmer bekymmersam fråga var finansieringen. De enskilda organisationerna som stod bakom institutet hade inte resurser att bedriva verksamheten samtidigt som behovet av aktiviteter blev alltmer uppenbart. Även om näringslivet i många avseenden var positivt till verksamheten, fanns ett motstånd mot att i stor skala betala för en institution som kunde kritisera företagets produkter.

Institutets verksamhet och ekonomi var flera gånger under början av 1950-talet föremål för utredning. Det resulterade i förslag om att staten, som redan hade kommit att svara för större delen av finansieringen, även formellt skulle påta sig ansvaret för verksamheten.

De organisationer som var engagerade i den tidigare verksamheten kom att spela en ledande roll även efter omorganisationen. Kvar blev också *Varudeklarationsnämnden* (VDN), som startades 1951, ett opartiskt samarbetsorgan mellan näringsliv och konsumenter med syfte att utarbeta och administrera normer för standardiserad information om främst konsumentvaror.

HFI förstatligades 1957 och fick namnet *Statens institut för konsumentfrågor* (KI). Kvinnorna och deras organisationer, som var de verkliga initiativtagarna till HFI:s verksamhet, fick en svagare roll och mindre inflytande än tidigare.

Institutet fick från 1970 också ansvaret för hemkonsulenterna. De var föregångare som konsumentupplysare; redan på 1910-talet hade deras verksamhet startats som en rådgivning till lanthushållen.

Samtidigt som KI inrättades bildades också *Statens konsumentråd* (KR). Detta fick till uppgift att åstadkomma en bättre samordning inom konsumentvaruforskningsområdet, att främja information till nytta för konsumenterna och att ta till vara konsumenternas intressen i övrigt.

### *Engagemanget tog fart under 1960-talet*

Konsumentrådet startade 1968 en försöksverksamhet med *Allmänna reklamationsnämnden* (ARN). Syftet var att skapa en relativt enkel, billig och snabb reklamationsordning som konsumenterna kunde vända sig till.

Verksamheten vid både KI och KR genomgick under 1960-talet en betydande utveckling. Konsumentverksamheten diskuterades både i Sverige och i andra länder, och en rad offentliga utredningar genomfördes. I slutet av 1960-talet fanns det alltså tre institutioner på den konsumentpolitiska arenan:



- KI, som huvudsakligen arbetade med varuprovningar och konsumentupplysning, såg till hushållens situation.
- KR med uppgift att bl.a. samordna forskningen och med ARN som försöksverksamhet.
- VDN som arbetade med standardiserad information om olika produkter.

År 1967 tillsattes en utredning med uppdrag att föreslå riktlinjer för den statliga konsumentupplysningen samt de forsknings-, provnings- och utredningsverksamheter som sammanhänge med denna. År 1972 antogs den proposition (prop. 1972:33) varigenom Konsumentverket bildades.

*Konsumentombudsmannen* (KO) inrättades 1971 som bevakare av den marknadsrättsliga konsumentlagstiftningen, och det tidigare inrättade näringsfrihetsrådet omvandlades samma år till ett marknadsråd med uppgift att behandla konkurrens-, marknadsförings- och avtalsvillkorsärenden. Marknadsrådet blev Marknadsdomstolen 1973.

År 1972 beslutade riksdagen att bilda *Konsumentverket* (KOV). Statens institut för konsumentfrågor, Statens konsumentråd och VDN upphörde 1973, samtidigt som verket startade.

*Allmänna reklamationsnämnden* (ARN), som först hörde till Statens konsumentråd och sedan till Konsumentverket, blev en självständig myndighet 1981. Nämnden har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttighet som huvudsakligen avser enskilt bruk samt ge rekommendation om hur tvisten skall lösas. Nämnden skall även stödja den kommunala verksamheten vid medling i konsumenttvister. Nämnden skall också på begäran av domstol yttra sig i konsumenttvister.

### *Konsumenternas ställning på marknaden stärktes*

Hittills hade konsumentverksamheten huvudsakligen koncentrerats på upplysning till konsumenten, att genom information hjälpa hushållen att effektivt utnyttja sina resurser. Under 1970-talet inriktades arbetet alltmer på att stärka konsumenternas rättsliga ställning på marknaden.

*Den konsumenträttsliga lagstiftningen* började utvecklas under detta årtionde. Redan tidigare hade offentliga utredningar tillsatts som skulle komma att få betydelse för konsumentlagstiftningen. Dessa var exempelvis Reklamutredningen som bl.a. behandlade reklamens användbarhet som ett medel att överbringa reglerad och standardiserad information från näringsidkare till konsument, och Varudeklarationsutredningen

som lämnade förslag till hur det frivilliga systemet skulle kunna kompletteras med obligatoriska deklARATIONER. På grundval av bl.a. dessa två utredningar lade regeringen 1975 fram ett förslag till utbyggnad av marknadsföringslagen. Det resulterade i 1975 års marknadsföringslag (1975: 1418).

Marknadsföringslagen liksom avtalsvillkorlagen (marknadsrättslig konsumentlagstiftning) syftar till att skydda konsumenterna som kollektiv. Konsumentköplagen och hemförsäljningslagen är liksom övrig civilrättslig lagstiftning inriktade på att stärka den enskilde konsumentens ställning i ett avtalsförhållande med en näringsidkare.

I mitten av 1970-talet kompletterades konsumentskyddet. I marknadsföringslagen infördes två nya generalklausuler: en som gjorde det möjligt att i marknadsföringen ställa krav på information, och en som förbjöd marknadsföring av varor som var farliga för konsumenternas liv, hälsa och ekonomi eller som inte fyllde sin primära funktion. Till följd av bl.a. dessa förändringar fördes KO-ämbetet samman med Konsumentverket 1976. Chefen för verket blev samtidigt KO.

## 4.4 Några betydelsefulla konsumentpolitiska verksamheter

### *Producenterna skulle också påverkas*

Konsumentverkets arbete var under den första tiden inriktat på provning, undersökningar, information och utbildning. Det nya var *producentpåverkan* – verket skulle påverka näringslivet i konsumenternas intresse. Verket kan utfärda riktlinjer för företagens marknadsföring, information och produktutformning. Riktlinjerna är rekommendationer med i allmänhet stort genomslag eftersom de nästan genomgående är utarbetade efter samråd med näringslivet och riktlinjernas regler samtidigt kan prövas av Marknadsdomstolen.

Detta mer informella sätt att tillämpa marknadens lagar utan att behöva lita till domstolsprövning annat än i undantagsfall är ett viktigt drag i svensk konsumentpolitik. Det ger en större smidighet och en större kontaktyta mot näringslivet än vad som är vanligt i många andra länder med mer traditionella former för rättsligt konsumentskydd.



## *Säkra produkter och standardisering allt viktigare*

*Produktsäkerhetsarbetet* som avsåg farliga varor och tillbud/olyckor i hemmen, skolan och på fritiden, blev under 1970-talet en viktig uppgift för Konsumentverket. Barnsäkerheten har särskilt prioriterats. Produktsäkerhetsarbetet har i takt med närmandet till EG alltmer fått internationell prägel. Verksamheten handlar både om deltagande i standardiseringsarbete, insatser till följd av lagar, förordningar och EG-direktiv, och uppläggning och organisation av marknadskontrollen.

*Standardiseringen* har sedan början av 1980-talet fått ökad betydelse. Inom EG antogs den s.k. nya metoden 1985. Den innebär att endast väsentliga säkerhetskrav bestäms politiskt och anges i direktiven, medan de tekniska detaljerna fastställs i europeiskt standardiseringsarbete. För att öka konsumentinflytandet i standardiseringsarbetet har det svenska organet för standardiseringsarbete, Standardiseringskommissionen i Sverige, under några år erhållit särskilda medel för konsumentskydd, arbetsmiljö, säkerhet och miljöskydd. Ett särskilt råd har inrättats för att se till att befintliga resurser för standardisering fördelas på projekt som är angelägna från konsument-synpunkt.

## *Nödvändigt att bygga ut kommunernas konsumentverksamhet*

*Den lokala förankringen* av en framgångsrik konsumentpolitik underströks i 1986 års riksdagsbeslut. Kommunal verksamhet hade startats tidigare och också behandlats i riksdagen under 1970-talet. Nu sågs uppbyggnaden av kommunernas konsumentverksamhet som en nödvändighet för att Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden effektivt skulle kunna bedriva en stor del av sin verksamhet. När den enskilde konsumenten behöver råd skall han eller hon kunna vända sig till konsumentvägledningen i sin kommun.

Kommunerna har inte ålagts att starta konsumentverksamhet, och de erhåller inte heller några statliga bidrag för denna verksamhet. Det är kommunerna själva som helt och hållet avgör hur deras konsumentpolitiska aktiviteter skall organiseras och vilken typ av verksamhet de vill satsa på.

I 1986 års proposition redovisas en katalog över arbetsuppgifter som det ansågs vara i konsumenternas intresse att kommunerna arbetar med. Dessa är:

- Rådgivning, reklamationshantering, information
- Marknadsuppföljning, varu- och serviceförsörjning
- Utbildning och stöd till organisationer.

I dag (nov. 1993) finns konsumentverksamhet i 234 kommuner. Insatserna varierar mellan olika kommuner. Sedan 1990 har verksamheten skurits ned i en rad kommuner till följd av besparingsbeslut.

### *Hushållens baskonsumtion lyftes fram i 1986 års riksdagsbeslut*

*Det hushållsekonomiska perspektivet* poängterades som primärt för konsumentpolitiken vid det senaste riksdagsbeslutet om konsumentpolitikens inriktning (prop. 1985/86:121, LU 34, rskr. 292). Det var alltså de hushållsekonomiska frågorna som stod i fokus och då särskilt hushållens baskonsumtion.

Det konsumentpolitiska arbetet bedrivs, enligt 1986 års riksdagsbeslut, i dag huvudsakligen efter tre linjer:

- Att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser
- Att stärka konsumentens ställning på marknaden
- Att förbättra konsumenternas möjligheter att uttrycka sina behov och påverka sin situation.

I riksdagsbeslutet 1986 pekades på vikten av att ge den lokala verksamheten prioritet. Som redan nämnts, skulle utbyggnaden ske genom kommunernas frivilliga åtaganden med stöd från Konsumentverket. Viktigt var också att stödja särskilt utsatta grupper.

Fler grupper i samhället skulle engageras i konsumentpolitiken. Konsumenternas möjligheter att påverka produktion och distribution av varor och tjänster kunde på det sättet förstärkas. Ett ökat engagemang från organisationer eftersträvades. Vidare skulle företagen ta ett större ansvar för att förbättra konsumenternas förhållanden.



## Frivilliga insatser lade grunden

*Kooperativa kvinnogillesförbundet*, som bildades 1907, arbetade med upplysning om och utbildning i hushållsekonomi.

*Husmodersföreningarnas riksförbund*, som bildades 1919, inriktade sig från början på teknikens betydelse för hemarbetet, t.ex. användningen av elektriska apparater.

*Hushållslärare* och senare även lanthushållslärare var också aktiva i konsumentarbetet. Vid Hushållnings-sällskapen byggdes det upp en organisation med *hemkonsulenter*, vilkas uppgift var att hjälpa landsbygdens kvinnor till bättre arbetsförhållanden.

*Konsumentkooperationen* var tidigt ute med att ta till vara konsumenternas intressen. Strävan var både att få fram produkter med en ändamålsenlig kvalitet till så låga priser som möjligt, och att utbilda sina medlemmar i konsumentfrågor.

*De fackliga organisationerna* LO och TCO engagerade sig också tidigt och arbetade tvärfackligt med konsumentfrågor. De första lokala konsumentkommittéerna kom i gång på prov 1967.

*De politiska kvinnoförbunden* såg konsument- och hushållsfrågor som viktiga för att förbättra kvinnornas och familjernas villkor i samhället.

*Näringslivet* engagerade sig tidigt i konsumentverksamheten, bl.a. genom medverkan i VDN. Näringslivet var också representerat i Statens konsumentråd och Statens institut för konsumentfrågor.

Innan lagen om otillbörlig marknadsföring kom till 1970, verkade *Näringslivets opinionsnämnd* för att motverka olämpliga marknadsföringsmetoder.

## Det rättliga konsumentskyddet utvecklas

1971. *Marknadsföringslagen* till skydd mot otillbörlig marknadsföring för konsumenterna sedda som ett kollektiv.

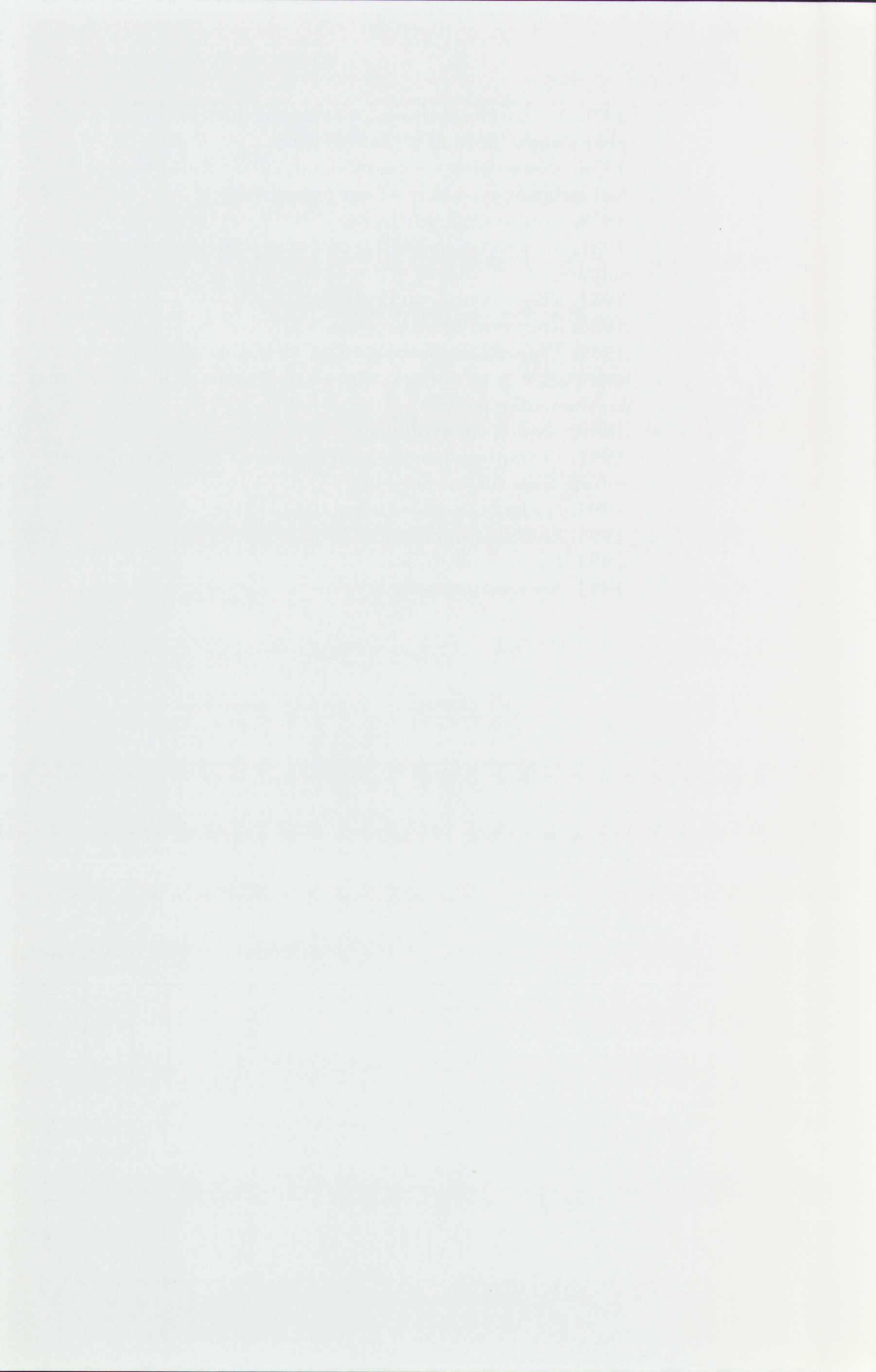
1971. *Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden* (avtalsvillkorslagen) för att stärka skyddet för konsumenterna (ingripande mot oskäligen avtalsvillkor) som ett kollektiv.

1971. *Hemförsäljningslagen* till skydd för konsumenterna (bl.a. ångerrätt) vid köp i samband med säljares hembesök.

1974. *Konsumentköplagen* till skydd för konsumenterna vid köp i det enskilda fallet.

1976. *Ny marknadsföringslag* med nya regler om informationsplikt samt säljförbud för farliga varor.
1976. 36 § *avtalslagen* ger möjlighet till jämkning eller ogiltigförklaring av tyngande villkor i standardavtal.
1979. *Konsumentkreditlagen*.
1981. *Ny hemförsäljningslag* omfattar även köp vid telefonförsäljning.
1981. *Konsumentförsäkringslagen*.
1986. *Konsumenttjänstlagen*.
1989. *Produktsäkerhetslagen* ger möjlighet till olika slag av ingripande mot farliga varor och tjänster till skydd för konsumentkollektivet.
1990. *Ny konsumentköplag*.
1991. *Prisinformationslagen* syftar till att främja en god prisinformation till konsumenter.
1993. *Ny konsumentkreditlag*.
1993. *Produktansvarslag*.
1993. *Lag om paketresor*.
1993. *Ny konkurrenslag*.

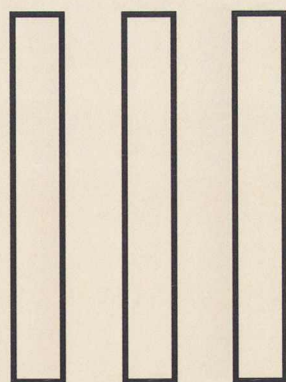




---

# Aktörerna och deras verksamheter

DEL





# Aktörerna och deras verksamheter

DEL



# Konsument- verket/ Konsument- ombudsmannen

## Sammanfattning

Konsumentverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. Generaldirektören för verket är tillika Konsumentombudsman. Verket skall stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt stärka konsumenternas ställning på marknaden.

## 5.1 Konsumentverkets och Konsumentombudsmannens uppgifter

Verkets uppgifter framgår av förordningen (1990:1179, ändrad senast 1992:1012) med instruktion för Konsumentverket. Verket skall särskilt

- undersöka och följa hushållens förhållanden samt konsumenternas situation på marknaden
- uppmärksamma ekonomiskt, socialt eller utbildningsmässigt svaga konsumentgrupper
- övervaka marketens utbud samt näringsidkarnas marknadsföring och säljvillkor
- utarbeta riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för näringsidkarnas tillämpning av konsumentkreditlagen



- söka påverka näringsidkare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov och stimulera näringsidkarna att vidta egna åtgärder i detta syfte
- utföra och låta utföra undersökningar av varor, tjänster och andra nyttigheter
- informera andra organ om sådana konsumentproblem som verket inte kan åtgärda
- främja information till konsumenterna om väsentliga förhållanden
- främja utbildning i konsumentfrågor
- stödja organisationer som arbetar med konsumentfrågor
- stödja forskning inom verkets arbetsområde
- följa reklamens utveckling
- följa utvecklingen och beakta konsumenternas behov i distributions- och varuförsörjningsfrågor
- svara för centrala uppgifter i anslutning till konsumentverksamheten på lokal nivå.

*Konsumentombudsmannen* handlägger ärenden enligt marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen) och produktsäkerhetslagen (1988:1604). Vidare har *Konsumentverket* tillsynsansvar för ett antal EG-direktiv, se lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet, lagen (1992:1328) om farliga livsmedelsimitationer, lagen (1992:1672) om paketresor, lagen (1992:1232) om märkning av hushållsapparater, lagen (1992:1231) om märkning av textilier, lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk samt prisinformationslagen (1991:601). Konsumentverket fullgör också uppgifter enligt konsumentkreditlagen (1992:830), konsumentförsäkringslagen (1980:38), hemförsäljningslagen (1981:1361), lagen (1971:1081) om bestämning av volym och vikt samt lagen (1992:138) och förordningen (1992:588) om tillämpning av avtal mellan Sverige, Norge och EEG om civil luftfart. (Denna lag kommer dock att upphävas i och med att EES-avtalet träder i kraft.)

Följande begrepp används vid beskrivningen av Konsumentverkets och Konsumentombudsmannens arbetsuppgifter:

- *Tillsyn*: övervakning av att lagstiftningen och Marknadsdomstolens beslut efterlevs; handläggning av initiativ- och anmälningsärenden vilket innefattar utredning, förhandling med företag och ställningstagande till om ärendet skall avskrivas eller överlämnas för åtgärder till KO, rådgivning och uppföljning av utvecklingen.

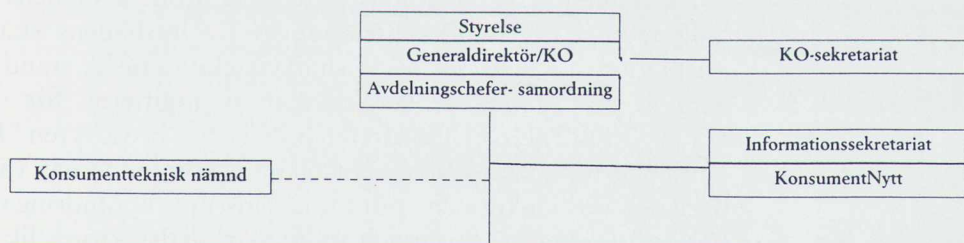
- *Riktlinjeverksamhet*: åstadkomma riktlinjer och överenskommelser av generell karaktär.
- *Utredning*: kartläggning av konsumentproblem, produktutformning och utbud etc. i anslutning till uppgifterna tillsyn och riktlinjeverksamhet.
- *Utarbetande av föreskrifter*: med stöd av bemyndigande i lag eller förordning utfärda föreskrifter i anslutning till lagar för vilka verket har ett tillsynsansvar.
- *Formella KO-uppgifter*: föra talan i Marknadsdomstolen, utfärda förelägganden och pröva åtalsärenden.

## 5.2 Verkets organisation och finansiering

Verkets organisation m.m. framgår av den tidigare nämnda förordningen (1990:1179). Konsumentverkets generaldirektör är chef för verket. Generaldirektören är också konsumentombudsman (KO). Verkets styrelse består av högst tio personer, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande. I styrelsen sitter representanter för konsumenter, näringsidkare och kommuner.

Inom verket finns ett KO-sekretariat. Ställföreträdande Konsumentombudsmannen är chef för KO-sekretariatet. Till verket är även knutet en särskild nämnd, Konsumenttekniska nämnden, som har till uppgift att verka för att brukarkrav beaktas vid utveckling och upphandling av produkter.

### Organisation



Byrå 1	Byrå 2	Byrå 3	Byrå 4	Utbildningsbyrån	Råd och Rön	Administration
- hushålls-ekonomi - priser - krediter - försäkringar - dagligvaror - volym o vikt - hälsa - datorisering	- provning - metodutveckling - standardisering - teknisk service - hushålls-apparater - hemelektronik - kemiska varor	- boende - inredning - utrustning - varu-försörjning - beklädnad - produkt-information - konsument-teknisk forskning	- produktsäkerhet - marknadsföringsmetoder - transporter - förhandlings- och ärendeservice	- ungdomsskola - vuxen-utbildning - kommunal verksamhet - samverkan med folk-rörelser - reklamens utveckling	Råd och Rön  Marknads-föring	Personal och service  Planering och ekonomi



Konsumentverkets ekonomiska omslutning är 110 miljoner kronor för budgetåret 1993/1994. Verksamheten finansieras dels med anslag (78 miljoner kronor), dels med avgifter, bidrag och försäljningsintäkter (32 miljoner kronor). Andelen avgiftsfinansiering är 29 % budgetåret 1993/1994 och har stadigt ökat den senaste tioårsperioden.

### 5.3 Verkets verksamhetsgrenar

Nedan ges en översikt av verkets olika verksamhetsgrenar. Verksamheterna inom några områden behandlas mer utförligt i andra sakavsnitt. Beskrivningen nedan baserar sig på den verksamhetsindelning som Konsumentverket redovisar i sin årsredovisning för 1992/93 och sin anslagsframställning för 1994/95.

#### *Utredning, utveckling och forskning*

I verksamheten ingår budgetrådgivning och skuldsanering, utredningar om hushållens förhållanden, bevakning av och påverkan i andra för hushållen viktiga frågor, t.ex. butiksutvecklingen.

Vad gäller utredningar har insatserna koncentrerats till hushållsekonomi, produktsäkerhet, varudistribution och reklamfrågor (bildanalys, dold reklam och reklamens informationshalt). Stödet till forskning riktas också till det konsumenttekniska området.

Konsumentverket genomför utredningar om hushållens förhållanden. Årligen görs beräkningar av hushållens skäliga kostnader och analyser av hushållens ekonomiska standard. Särskilt omfattande är beräkningar av utgifterna för mat, kläder, bostad och bil. Resultaten publiceras i broschyren "Koll på pengarna", som distribueras genom kommunernas vägledare och via banker och andra finansinstitut. Förändringar av konsumtionsvanor, priser och andra marknadsfaktorer, liksom av skatter och avgifter, följs och analyseras för att ligga till grund för budgetrådgivning och liknande hushållsekonomiska insatser. Arbetet med budgetrådgivning och skuldsanering har sedan det senaste konsumentpolitiska beslutet togs 1986 byggts ut. Konsumentverket har drivit på utvecklingen, vilket bidragit till att kommunerna varje år har avsatt allt större resurser till budgetrådgivning.

En fråga av betydelse för hushållen är butiksstrukturen. Konsumentverket skall särskilt följa utvecklingen och beakta konsumenternas intressen beträffande distributions- och

varuförsörjningsfrågor. Åren 1973–1991 var en särskild glesbygdsnämnd knuten till verket. Nämnden bistod med råd om distribution och varuförsörjning i landets glesbygdsområden. Konsumentverkets uppgift inom detta område är att vara samordnande och rådgivande för länsstyrelserna i deras bidragsgivning. Verksamheten omfattar även kommunernas planering av varuförsörjningen, förbättrade kyltransporter till glesbygdsbutikerna och samlokalisering av dagligvaruförsäljning och andra servicefunktioner.

År 1990 anvisades särskilda medel till Konsumentverket för forskning på det konsumentpolitiska området. Projekt om bl.a. konsumentteknik, hushållsekonomi, varuförsörjning och reklam har givits stöd. Satsningarna på det konsumenttekniska området har skett i nära samarbete med Konsumenttekniska nämnden, som är rådgivande till Konsumentverket. Verket har vidare utvecklat ett samarbete med konsumentforskningen vid Chalmers tekniska högskola i Göteborg.

### *Provning och metodutveckling*

Genom provningar i huvudsak i eget laboratorium får Konsumentverket kunskap om kvaliteten på varor och tjänster på marknaden och om produkternas funktion vid praktisk användning. Särskilt testas kapitalkrävande och tekniskt komplicerade hushållsapparater (tvättmaskiner, mikrovågsugnar m.m.), där konsumenterna själva har svårt att avgöra produkternas egenskaper. Provningsresultaten sprids till konsumenterna och utgör beslutsunderlag vid köp. Provningarna ligger även till grund för ingripanden enligt produktsäkerhetslagen.

Dessa kunskaper används vidare i den utåtriktade informationen och i studier av hushållens förhållanden. Konsumentverket lägger särskilt stor vikt vid att maskiner och redskap är lättskötta och utformade så att de kan användas även av människor med nedsatt funktion.

Konsumentverkets laboratorium kontrollerar även leksakers säkerhet och hushållsapparaters energiförbrukning och ljudnivå. En viktig del utgörs av avgiftsfinansierade uppdragsprovningar. Verket utför därutöver egna provningar. Särskild vikt läggs vid att främja en utveckling mot energisnåla modeller.

Verket beställer vid behov provningar från utomstående laboratorier och samarbetar med andra länders konsumentorgan. Under den senaste femårsperioden har detta främst avsett provning av anordningar för bostadsuppvärmning och/eller energihushållning samt verktyg, trädgårdsmaskiner och hemelektronikprodukter.



Förutsättningen för att kunna utföra relevanta och korrekta provningar är att det finns bra metoder att tillgå. Behovet av metodutveckling ökar när samma produktkrav skall gälla för hela EES-marknaden. Även när det gäller produkters energiförbrukning och miljöpåverkan kommer behovet av metodutveckling att öka. Verket söker också påverka andra provningsorgan att i större utsträckning ta hänsyn till konsumentkraven.

### *Rättslig marknadsbevakning*

Grunden för en starkare ställning för konsumenterna är den marknadsrättsliga lagstiftningen som förbjuder otillbörlig marknadsföring, oskäligen avtalsvillkor och skadliga produkter.

Konsumentverket kontrollerar efterlevnaden av de regler som gäller för marknaden och för produkternas utformning. Anmälningar kommer in från konsumenter, från den kommunala konsumentverksamheten och från konkurrerande näringsidkare. Men verket genomför också bevakning på eget initiativ, ofta i samarbete med de kommunala vägledarna.

Marknadsbevakningen har varit inriktad på att förbättra för konsumenterna på så breda fält som möjligt, under senare år särskilt när det gäller prisinformation, krediter, bilar och produktsäkerhet. Uppgifter som har med tillsynsansvaret att göra, se även avsnitt 5.4.

Konsumentverket har enligt sin instruktion (2 §) att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter. Riktlinjerna syftar till att ge vägledning för tillämpning av främst marknadsföringslagen och produktsäkerhetslagen. De utarbetas efter förhandlingar med företagen och grundas ofta på en uppfattning som delas av berörda företag och/eller branschorganisationer och Konsumentverket. Riktlinjerna publiceras i verkets författningssamling (KOVFS).

Riktlinjerna är vid process i Marknadsdomstolen närmast att betrakta som uttryck för ena partens (Konsumentombudsmannens) ståndpunkt. Sådana riktlinjer är alltså inte bindande rättsregler utan rekommendationer (allmänna råd) som syftar till att främja en enhetlig rättstillämpning (se prop. 1976/77:123 s. 349 och 370). Marknadsdomstolen är naturligtvis också vad gäller dessa riktlinjer obunden av de ställningstaganden och överenskommelser som kan ha gjorts av Konsumentverket/Konsumentombudsmannen under ärendets beredning. Riktlinjerna uttrycker dock ofta vad som är att anse som god affärsed vid marknadsföring och de har därför stor praktisk betydelse för Marknadsdomstolens och Konsumentombudsmannens bedömningar.

Vid Konsumentverket finns en särskild författningsgrupp som har till uppgift att samordna arbetet med verkets författningar-föreskrifter och riktlinjer. Gruppens arbete leds av en byråchef på KO-sekretariatet. Det huvudsakliga arbetet utförs dock av vederbörande handläggare på sakbyråerna.

Generaldirektören fattar principbeslutet om att frågan skall bli föremål för vidare riktlinjearbete. Sakbyrån konsulterar KO-sekretariatet när så anses erforderligt, vilket innebär att sekretariatet kopplas in på olika stadier i olika fall. Det förekommer också att jurister från sekretariatet deltar i förhandlingarna.

Sedan sammanslagningen av Konsumentverket och KO 1976 har drygt ett femtiotal riktlinjer utfärdats. Senare år har enbart ett fåtal riktlinjer tillkommit. Skälet härtill är att de flesta områden numera är täckta av riktlinjer. I ökad omfattning har också branschöverenskommelser eller näringslivets egenåtgärder gjort att riktlinjer inte tett sig behövliga. Vidare har verket under senare år alltmer deltagit i internationell standardisering för att uppnå internationella lösningar, vilket medfört att svenska sär lösningar blivit färre.

Ibland räcker det inte med *icke bindande riktlinjer*, utan *bindande föreskrifter* krävs. Riktlinjerna kan bl. a. inte användas för att föra in de bindande regler som Sverige skall anta som svensk rätt i enlighet med EES-avtalet. Ett flertal av de konsumentskyddande EG-direktiv som enligt EES-avtalet skall föras in i svensk rätt innehåller omfattande bestämmelser av detaljerad och teknisk karaktär. Dessa anses inte lämpa sig för att föras in i lagar eller förordningar. Regeringen har i stället valt att i lag eller förordning bemyndiga konsumentverket att utfärda dessa detaljregler. Det är också på detta sätt lättare att göra ändringar när behov uppstår. Konsumentverket har därför med stöd av bemyndiganden i lag eller förordning utfärdat föreskrifter i anslutning till ett flertal lagar för vilka verket har ett tillsynsansvar. De områden där föreskrifter förekommer är

- prisinformation
- leksakers säkerhet
- personlig skyddsutrustning för enskilt bruk
- paketresor
- märkning av hushållsapparater
- märkning av textilier
- konsumentkrediter
- hemförsäljning.



## *Utbildning*

Konsumentverket söker att främja skolans undervisning i konsumentfrågor. Grund- och gymnasieskolan prioriteras. Särskilda insatser görs mot lärarhögskolorna. Verket producerar studiematerial, medverkar i fortbildningen av lärare och samarbetar med skolmyndigheterna. Vidare stöder verket vägledarna i deras skolkontakter, initierar olika skolprojekt och samarbetar med läromedelsförlag. Enligt Konsumentverkets bedömningar nås genom försäljning av klassmaterial ca 10 000 lärare varje år, vilket innebär att ca 250 000 elever årligen undervisas utifrån verkets material. Årligen säljer verket läromedel för drygt 1 miljon kronor.

Läromedlen behandlar konsumenternas rättigheter och skyldigheter, hushållsekonomi, samt reklam och annan kommersiell påverkan. Konsumtion och miljö ingår numera i de flesta av läromedlen till följd av det tilltagande miljöintresset.

Särskilt utsatta grupper i vuxenutbildningen, får också del av insatserna. Härigenom nås bl.a. invandrare.

Ungdomsorganisationer kan söka statliga bidrag för aktiviteter på konsumentområdet. Dessa finansieras med medel ur Allmänna arvsfonden efter beslut av Barn- och ungdomsdelegationen, Civildepartementet. Konsumentverket deltar i handläggningen. Stöd beviljas till projekt som är inriktade på att stärka ungdomar i deras roll som konsument. Exempel på projekt som fått stöd är tidskriftsproduktion, teateruppställningar, videoframställning och kompisrådgivning.

Viktiga utbildningsinsatser görs också för den lokala konsumentverksamheten, se nedan.

## *Råd & Rön*

Råd & Rön är Konsumentverkets viktigaste kanal för att nå enskilda konsumenter och hushåll. Tidningen skall ge enskilda konsumenter användbar kunskap om aktuella frågor i hushållet, om produkter och marknader. Upplagan är ca 175 000, men målet är att höja upplagan till 200 000 exemplar. I Råd & Rön presenteras bl.a. testresultat för olika produkter. Bilagor om miljön publiceras återkommande. Studieuppgifter för skolan utarbetas på basis av varje nummer. Tidningen ges också ut som taltidning.

## *Internationell verksamhet*

Konsumentverket har sedan flera år ägnat internationella konsumentfrågor stor uppmärksamhet med tyngdpunkt på europeiskt samarbete. Inom ramen för EFTA har verket deltagit i förberedelserna av EES-avtalet. Verket deltar även i det nord-

iska konsumentsamarbetet och i olika nätverk för de europeiska tillsynsmyndigheterna. Konsumentombudsmannen är medlem i European Consumer Law Group, där jurister från EG- och EFTA-länder utbyter information och driver projekt inom konsumenträttens område.

Ett annat viktigt internationellt konsumentforum är OECD. Sverige, representerat av Konsumentverket, innehar sedan 1981 ordförandeskapet i arbetsgruppen för produktsäkerhet inom OECD:s konsumentpolitiska kommitté, OECD Committee on Consumer Policy.

Konsumentverket har sedan mitten av 1980-talet i ökad utsträckning deltagit i det europeiska standardiseringsarbetet och framgångsrikt kunnat hävda svenska skyddsnivåer. Högre säkerhetskrav för leksaker har uppnåtts; svenska och nordiska regler för flytvästar har varit förebild för nya europeiska normer. Budgetåret 1986/87 avsattes ca 1,5 miljoner kronor för internationell verksamhet. Budgetåret 1993/94 hade beloppet ökat till 8,1 miljoner kronor. En betydande del av dessa medel används för insatser i standardiseringsarbetet.

### *Lokal verksamhet*

Verkets insatser inom detta verksamhetsområde syftar till att ge kommuner och frivilliga organisationer möjligheter att identifiera, förebygga och lösa problem samt ge faktaunderlag för opinionsbildning på lokal nivå.

Konsumentverkets stöd till den kommunala konsumentverksamheten ges genom fortbildning, rådgivning, materialservice och utvecklingsstöd. Fortbildningen bedrivs i form av grundkurser, kurser med fördjupning i visst ämne och kurser i dataprogram för budgetrådgivningen m.m. samt universitetskurser. Årligen fortbildas ca 300 vägledare.

Materialservicen är uppbyggd kring grundpaket för 17 områden med totalt ca 3 000 "informationsenheter". Konsumentverket tillhandahåller tre olika materialpaket för rådgivare: ett grundpaket, ett ekonomipaket (för socialsekreterare) och ett bibliotekspaket. Huvuddelen av materialet kommer från Konsumentverket, men även andra myndigheter och organisationer bidrar med material.

Stödet till den kommunala verksamheten inriktas på

- att ge råd och bidrag till utvecklingsprojekt
- att följa utvecklingen och förmedla erfarenhet mellan kommuner
- att medverka i och stödja utbildning av konsumentpolitiker
- att utvärdera verksamheten.



Exempel på projekt är stöd till inrättande av konsumentombud på arbetsplatser, samarbete med det lokala näringslivet, försök med lokala reklamationsinsatser och samverkan mellan konsumentverksamheten och socialtjänsten.

Sedan mitten av 1980-talet har verket utbildat ca 4 000 budgetrådgivare inom socialtjänsten, varav 1 200 under 1992/93.

Konsumentverket lämnar stöd även till frivilliga organisationer: handikapporganisationer (utformning av produkter, lokaler och information), Husmodersförbundet (hushållens ekonomi), fackliga organisationer (konsumentombud på arbetsplatsen), pensionärsorganisationer (prisfrågor och utbildning), miljöorganisationer (konsumtionens effekter på miljön) och friluftsför- och idrottsorganisationer (fritidsutrustning, kost och hälsa). Förutom ekonomiskt stöd ger verket också materialstöd och samarbetar med organisationer i särskilda projekt.

### *Förlagsproduktion*

Förutom Råd & Rön producerar verket en rad olika publikationer. Konsumentverkets materialproduktion omfattar drygt 500 produkter. Ca 70 av dessa är riktlinjer. Verket framställer ett hundratal faktablad och marknadsöversikter om produkter, en rad dataprogram och drygt hundratalet studiematerial. Faktabladen används främst vid rådgivning före köp. Ett urval av faktabladen har under senare år producerats på kassett för synskadade.

Ett 20-tal böcker med bl.a. köpråd för olika produktområden ingår i förlagsproduktionen.

Verkets tidskrift KonsumentNytt är konsumentpolitiskt inriktad och innehåller nyheter, reportage, översikter, analyser och debatt från hela det konsumentpolitiska fältet. Tidskriften, som kommer ut med 12 nummer per år, har en upplaga på ca 3 000 exemplar.

## 5.4 Särskilt om Konsumentombudsmannen och KO-sekretariatet

Tillsynen över att de marknadsrättsliga lagarna efterlevs ligger ytterst på Konsumentombudsmannen, som kan väcka talan om förbud eller åläggande hos Marknadsdomstolen. Det helt övervägande antalet ärenden klaras ut på frivillig väg genom att företaget utfäster sig att justera sin marknadsföring etc. Mest förekommande är ärenden om otillbörlig marknadsföring. Konsumentombudsmannen har möjlighet att själv meddela förbud eller åläggande eller att till allmänt åtal anmäla ett för-

farande som innebär uppsåtligt vilseledande marknadsföring.

På marknadsföringsområdet m.fl. områden har Konsumentverket och Konsumentombudsmannen de centrala övervakande och ingripande uppgifterna, dvs. en sorts åklagarroll, medan de dömande uppgifterna utförs av Marknadsdomstolen (MD).

De formella KO-uppgifterna utförs av KO-sekretariatet inom Konsumentverket. Sekretariatets uppgift är främst att biträda Konsumentombudsmannen med dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen. Inom Konsumentverket finns vidare ett antal enheter. Varje enhet leds av en chef. Den övervägande delen av de ärenden som anmäls till Konsumentverket avgörs av verkets sakbyråer.

Verkets generaldirektör, som också är KO, har i flertalet anmälningsärenden delegerat befogenheten att fatta beslut till byråerna. Det är endast i de fall de rättsliga medlen, som faller inom de formella KO-uppgifterna, behöver tas till som ärendet överlämnas till KO-sekretariatet. Därutöver fungerar sekretariatet även som juridisk konsult åt byråerna.

Riktlinjer och föreskrifter arbetas fram av sakbyråerna i samråd med KO-sekretariatet. Föreskrifterna beslutas av verkets styrelse.

De flesta ärenden inleds med en anmälan utifrån men KO tar också upp ärenden på eget initiativ. Handläggningen följer förvaltningslagens regler. I första hand söker man få till stånd en frivillig uppgörelse. Om detta inte går eller om fallet är principiellt viktigt, för KO det vidare till MD. Detta brukar ske i ca 25 fall per år. KO har nått framgång med sin talan i omkring tre fjärdedelar av fallen. I vissa fall har KO även möjlighet att anmäla ett förfarande till allmänt åtal. I ärenden som inte är av större vikt kan KO själv utfärda förbuds- eller informationsföreläggande.

För att främja enhetligheten i avgörandena sker fortlöpande samråd mellan handläggarna vid varje sakbyrå och mellan olika byråer. Härvid deltar normalt företrädare för KO-sekretariatet, som härigenom får underrättelse om ärenden av principiell betydelse eller om ärenden som av andra skäl kan vara av intresse för sekretariatet. Samtidigt kan KO-personalen informera om ärenden som tidigare överlämnats till sekretariatet för t.ex. talan inför MD. KO-sekretariatet har lokaler i anslutning till Konsumentverkets sakbyråer. Det förekommer inte sällan att KO-sekretariatet deltar i handläggningen av ett ärende på sakbyrån. Under ett ärendes handläggning kan sakbyrån behöva biträde av KO-sekretariatet med t.ex. vitesföreläggande enligt 11 § marknadsföringslagen.



# Allmänna reklamations- nämnden

## Sammanfattning

Reklamationsnämndens främsta uppgift är att lösa tvister. Verksamhetsidén är följande: nämnden, som är en opartisk instans, skall vara ett billigt, enkelt och snabbt men ändå rättssäkert alternativ till domstolarna när det gäller prövningen av tvister mellan konsumenter och näringsidkare.

Nämnden har också till uppgift att stödja den kommunala medlingen i konsumenttvister och informera konsumenter och näringsidkare om sin praxis. Tanken är att stödet till den lokala verksamheten skall bidra till att tvisterna snabbt blir lösta nära källan. Genom informationen om praxis skall företagens reklamationshantering underlättas och uppkomsten av tvister förebyggas. Det övergripande målet är att begränsa antalet tvister som förs till nämnden och domstolarna.

För att lösa en tvist bör konsumenten, som ett första steg, ta kontakt direkt med näringsidkaren. Om detta inte ger önskat resultat kan konsumenten vända sig till den lokala konsumentverksamheten, till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) eller väcka talan inför allmän domstol.

Inom vissa verksamhetsområden har näringslivet vidtagit egenåtgärder för att förbättra företagets reklamationshantering. Vid sidan av ARN finns ett antal privata nämnder och organ, vilkas verksamhet påminner om ARN:s.

## 6.1 Allmänna reklamationsnämndens uppgifter

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) skall enligt sin instruktion (1 §) pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttighet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (konsumenttvister) samt ge rekommendation om hur tvisten skall lösas. Nämnden skall också på begäran av domstol yttra sig i konsumenttvister. Vidare åligger det nämnden att stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister genom utbildning, rådgivning och information samt att upplysa konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Nämndens verksamhet regleras i första hand genom förordningen (1988:1583) med instruktion för allmänna reklamationsnämnden (ändrad genom SFS 1990:1180, 1991:1205 och 1993:1151) samt beträffande ärendehandläggningen även av förvaltningslagen (1986:223).

Statens konsumentråd, som hade börjat sin verksamhet den 1 januari 1957, genomförde 1959 en förberedande utredning om problemen på reklamationsområdet. Endast ett fåtal reklamationstvister hänsköts vid denna tid till allmän domstol, bl.a. på grund av rädslan för de kostnader en rättegång kunde leda till.

ARN inrättades 1967 och verksamheten inleddes på försök den 1 januari 1968. År 1973 överflyttades huvudmannaskapet för verksamheten från Statens Konsumentråd till det nyinrättade Konsumentverket. ARN blev enligt riksdagsbeslut en fristående myndighet år 1981. När regering och riksdag 1986 tog ställning till inriktningen av den framtida konsumentpolitiken (prop. 1985/86:121), beslutades att ARN även i fortsättningen skulle vara den centrala instansen för reklamationshantering och behålla sin ställning som självständig myndighet. Nämnden skulle i högre grad inrikta sig på principiellt intressanta tvister, och dess rättsbildande och praxisskapande funktion skulle betonas.

Nämnden började sin verksamhet 1968 med särskilda avdelningar för resor, motor, textil och hemelektronik samt en allmän avdelning. Därefter har särskilda avdelningar inrättats för fritidsbåtar (1972), päls (numera skinn), skor resp. tvätt (1973), försäkringar (1975), vissa bostadsfrågor (1981) samt banktjänster och andra finansiella tjänster (1990).



## 6.2 ARN:s organisation

Nämnden är uppdelad på avdelningar. Under verksamhetsåret 1992/93 fanns 12 avdelningar med följande inriktning.

*Bankavdelningen:* bankers och andra finansinstituts tjänster

*Bostadsavdelningen:* köp av byggnadsvaror m.m. samt tjänster avseende golv, målning, elinstallationer och VVS (ej värmepumpar)

*Båtavdelningen:* köp och reparationer av fritidsbåtar, båt-tillbehör, vinterförvaring m.m.

*Elavdelningen:* köp och reparationer av kylskåp och frysar, disk- och tvättmaskiner, TV- och videoapparater, stereoanläggningar, kameror, smådatorer m.m.

*Försäkringsavdelningen:* skadereglering och villkorstolkning avseende person- och sakförsäkringar

*Motoravdelningen:* köp och reparationer av nya och begagnade bilar, husvagnar, motorcyklar, mopeder, snöskotrar m.m.

*Reseavdelningen:* paketresor, språkresor och resor med reguljär linjetrafik samt uthyrning av stugor, hotellrum och lägenheter

*Skinnavdelningen:* köp, reparationer och tvätt av pälsar och andra skinnplagg

*Skoavdelningen:* köp och reparationer av skor och stövlar

*Textilavdelningen:* köp av kläder och hemtextilier, sömnads- och skrädderiarbeten samt möbler och tapetserararbeten

*Tvättavdelningen:* tvätt av kläder och hemtextilier när åtgärden utförts av en näringsidkare

*Allmänna avdelningen:* tvister som inte prövas på andra avdelningar, t.ex. avseende ur, optik, väskor, skidutrustning, fotografering, kurser, flyttningsuppdrag och städning

### Ledamöter

Chef för myndigheten är nämndens ordförande. I övrigt består nämnden av en vice ordförande och det antal avdelningsordförande och övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Ordföranden, vice ordföranden och avdelningsordförandena utses av regeringen och skall ha domarerfarenhet. Avdelningsordförandena tjänstgör vid nämnden vid sidan av sina ordinarie uppgifter. De leder sammanträdena och svarar för utformningen av nämndens beslut.

Övriga ledamöter i nämnden, de s.k. intresseledamöterna, förordnas av nämndens ordförande på förslag av de myndigheter och organisationer som regeringen bestämmer. Konsument- och näringsidkarsidan företräds vardera av två eller tre ledamö-

ter. Konsumentintressena i nämnden företräds inom samtliga avdelningar av personer från Konsumentverket. Dessutom företräds konsumenterna av de större löntagarorganisationerna (LO och TCO), av Konsumentgillesförbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle och av vissa sakinriktade konsumentorganisationer inom t.ex. bostads-, motor- och båt-områdena. Näringsidkarintressena företräds huvudsakligen av ledamöter från de större näringslivsorganisationerna och från olika branschförbund. Intresseledamöterna har teknisk kunskap inom ett visst sakområde, allmän kännedom om en viss bransch eller om förhållandena inom konsumentområdet eller näringslivet i stort. De är inte partsrepresentanter i den meningen att de har till uppgift att företräda eller stödja en part. Det åligger varje ledamot att i enlighet med förvaltningslagens regler iaktta saklighet och opartiskhet. Ledamöterna förordnas i regel för en tid av tre år.

### *Kansli*

Nämndens kansli förbereder ärendena, utarbetar förslag till beslut, lämnar stöd till den kommunala konsumentvägledningen, dokumenterar praxis och sprider information om denna.

### *Råd*

Ett råd är knutet till nämnden med uppgift att bistå ordföranden i viktiga frågor om verksamhetens inriktning och omfattning. Rådet består av företrädare för konsumenter, näringsidkare och kommuner. Nämndens ordförande är ordförande i rådet. Rådet sammanträder vanligen tre gånger per år.

## 6.3 Konsumenttvister och frågor om yttranden till domstol

### *Behörigheten*

Nämnden prövar inte tvister avseende köp av fast egendom, bostadsrätt eller tomträtt, upplåtelse av fast egendom (med undantag av upplåtelser som skett för fritidsändamål och för kortare tid än nio månader i följd), hälso- eller sjukvård eller advokatverksamhet.

Nämnden har även beslutat om följande undantag: tvister som har avgjorts eller pågår vid domstol, tvister som kan prövas av statens va-nämnd eller tvister som skall prövas av trafikskadenämnden.



Har nämnden i ett gruppärende avgett en rekommendation, prövar nämnden inte därefter inkomna tvister rörande samma sak.

Nämnden prövar inte heller tvister som gäller kvaliteten och innehållet i utbildning och kursverksamhet. En del försäkringsfrågor och en del kommunala tjänster är också undantagna, liksom varor och tjänster avseende spel, tips och lotterier, telefon- och elräkningar (i den mån räkningen avser antal markeringar eller förbrukning av elström) samt fastighetsmäklartjänster.

När det gäller tjänster rörande bostäder, byggnader och mark prövar nämnden endast tvister om elektriska installationer, VVS-installationer samt målningsarbeten och golvläggning.

Nämnden prövar inte heller konsumenttvister där anmälan gjorts av någon annan än konsumenten, där värdet av det som yrkas understiger ett visst lägre belopp som nämnden har bestämt, och där anmälan har kommit in mer än sex månader efter det att näringsidkaren helt eller delvis har avvisat konsumentens krav. Nämnden kan dock i dessa fall besluta att pröva en tvist, om denna är av principiellt intresse eller om andra särskilda skäl föreligger.

Sedan 1990 har nämnden tillämpat följande värdegränser:

sko-, textil- och allmänna avdelningen	250 kr
bank-, el-, motor-, rese-, skinn- och tvättavdelningen	500 kr
bostads-, båt- och försäkringsavdelningen	1 000 kr

Nämnden har rätt att avvisa ärenden där utredningen är bristfällig och tillräcklig utredning inte kan erhållas eller där ärendet i övrigt, med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter, inte lämpar sig för prövning. Dessa bestämmelser tillämpas bl.a. på ärenden där muntlig bevisupptagning behövs (förhör med part eller vittne) eller där kostsamma och komplicerade besiktningar är nödvändiga eller när man bedömer att en rekommendation från nämnden sannolikt skulle bli utan verkan.

### *Förfarandet*

En avdelning är beslutför med ordförande och fyra andra ledamöter. De ledamöter som företräder konsument- och näringsidkarintressena skall vara lika många. En avdelning är också beslutför med ordföranden och två ledamöter, om inte någon av ledamöterna begär att fyra ledamöter skall delta. En del ärenden kan avgöras utan sammanträde av nämndens ordförande, vice

ordförande eller av en annan tjänsteman vid nämnden efter särskilt förordnande. Sådan prövning kan äga rum om ärendet är av enkel beskaffenhet eller om näringsidkaren inte har yttrat sig i ärendet. Det kan även ske vid avvising eller avskrivning av ett ärende.

Handläggningen vid nämnden är i princip skriftlig. Parterna har inte rätt att närvara vid sammanträdet och någon muntlig bevisupptagning förekommer inte.

Merparten av nämndens beslut är enhälliga. Vid skilda meningar tillämpas i huvudsak reglerna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål.

Nämndens beslut i konsumenttvister får liksom dess yttranden till domstol inte överklagas. På begäran av en av parterna kan dock omprövning ske under vissa förutsättningar.

### *Besiktningar*

I många ärenden som nämnden har att pröva behövs någon form av besiktning. Detta gäller ofta bl.a. på motor-, bostads- och den allmänna avdelningen. Inom avdelningarna för skinn, skor, textil och tvätt har nämnden ofta den reklamerade varan till hands och kan själv granska den. Nämnden har inga särskilda medel eller någon organisation för besiktningar. I allmänhet får därför konsumenten själv ta hand om sådan besiktning och också betala för denna. Vid bifall till konsumentens yrkande kan nämnden rekommendera näringsidkaren att ersätta konsumenten.

### *Avgörandenas karaktär*

Nämndens beslut är en rekommendation till parterna att lösa tvisten på visst sätt. Rekommendationen är inte bindande vilket innebär att ett beslut inte kan verkställas genom tvång. Flertalet företag följer dock rekommendationerna. Ett antal näringslivsorganisationer har åtagit sig att se till att deras medlemmar följer nämndens rekommendationer. Vissa organisationer, t.ex. Sveriges Köpmannaförbund och Motorbranschens Riksförbund, tar t.o.m. över medlemmarnas ansvar om dessa inte kan eller vill rätta sig efter besluten. En näringsidkare som inte följer besluten ådrar sig dessutom lätt negativ publicitet.

### *Följsamhetsundersökningar*

För att få besked om beslutens genomslagskraft och en uppfattning om verksamhetens effektivitet har nämnden tidigare genomfört stickprovsundersökningar inom de olika avdelning-



arna när det gäller efterlevnaden av nämndens bifallsbeslut. Dessa undersökningar har i vissa fall lett till att konsumenten har fått rättelse i efterhand. Nämndens undersökningar har regelmässigt följts upp i tidskriften Råd & Rön, vilket ytterligare förbättrat följsamheten. Försäkringsbranschen har uttalat att man skall meddela ARN om ett avgörande inte följs och att man, om konsumenten i sådana fall går till domstol, garanterar dennes rättegångskostnader.

Fr.o.m. årsskiftet 1992/1993 utför nämnden på försök kontinuerligt följsamhetsundersökningar på samtliga avdelningar.

### *Finansiering*

Nämndens verksamhet finansieras helt med statsmedel. Budgetåret 1993/94 tilldelades nämnden sammanlagt 13 400 000 kr. Merparten av medlen går till löner och arvoden. Ungefär 85 procent går åt för prövningen av konsumenttvister och 15 procent för stöd till den kommunala konsumentverksamheten och informationsverksamheten. I mycket grova tal kostar i genomsnitt varje ärende hos nämnden 1 600 kr.

## 6.4 Arbetssituationen

Till nämnden inkommer ca 7 000 ärenden per år. Under verksamhetsåret 1992/93 kom det in 7 125 ärenden om konsumenttvister till nämnden. Antalet inkomna ärenden ökade i förhållande till föregående verksamhetsår med 450 ärenden eller ca 7 procent.

Ärendetillströmningen har ökat mest på bankavdelningen, reseavdelningen, motoravdelningen och skinnavdelningen. Elärendena och försäkringsärendena har också ökat i antal. Tillströmningen av ärenden till övriga avdelningar, främst allmänna avdelningen, har däremot minskat.

Under samma tid avgjorde nämnden sammanlagt 7 306 ärenden. I 4 443 av dessa prövade nämnden tvisten i sak. Resten av ärendena avvisades (1 690 ärenden) eller avskrevs efter återkallelse (1 173 ärenden). Ca 3 600 ärenden har avgjorts med deltagande av intresseledamöter.

På kansliet, dvs. utan intresseledamöter, har avgjorts nästan 1 100 ärenden i sak. Över 2 500 ärenden har avvisats eller avskrivits på kansliet. Antalet beslut av detta slag har ökat i förhållande till föregående år.

Det har under verksamhetsåret gjorts framställningar om att avgöranden skall omprövas i ca 300 ärenden, dvs. i 4 procent

av avgörandena. Omprövning har emellertid beviljats blott i 15 procent av dessa ärenden (45 fall). Endast ett fåtal yttranden till domstol avges årligen.

Nämndens personal har under den senaste femårsperioden minskat med cirka en fjärdedel, främst till följd av datoriseringen. Antalet avgjorda ärenden har samtidigt varit i stort sett oförändrat och produktiviteten, dvs. antalet avgjorda ärenden per anställd, har alltså ökat. Däremot är handläggningstiderna på flertalet avdelningar alltjämt för långa. Nämnden har som målsättning att handläggningstiderna i genomsnitt inte skall överstiga fyra månader.

## 6.5 Stödet till den lokala konsumentverksamheten

Konsumentvägledarna har varje år ungefär 90 000 kontakter med konsumenter rörande reklamationer. Konsumentvägledaren kan klargöra de faktiska omständigheterna vid en tvist, informera konsumenten om reklamationsförfarandet och försöka medla mellan parterna. Konsumentvägledaren kan vidare upplysa konsumenten om gällande rätt, Allmänna reklamationsnämndens praxis m.m. Endast ca 5 procent av de reklamationer och tvister som konsumentvägledarna tar hand om förs vidare till ARN. Den lokala verksamheten är med andra ord av stor betydelse för att avlasta ARN och även de allmänna domstolarna.

ARN:s stöd till den lokala konsumentverksamheten sker huvudsakligen genom:

- *Telefonrådgivning*, samtal om rättsliga frågeställningar och upplysningar om nämndens praxis
- *Utbildning*, ARN medverkar i utbildning som Konsumentverket anordnar för bl.a. kommunala konsumentvägledare
- *Materialservice*, t.ex. anmälningsblanketter, nämndens beslut, nämndens årsbok och sammanställningar över nämndens praxis.

## 6.6 Praxis

Summeringar i ärenden av principiellt intresse och beslut som refereras samlas i nämndens databas. Uppgifterna kan sedan användas vid beredning av ärenden, framtagning av statistik m.m. I den s.k. Rättsbanken finns en särskild databas för ARN där nämndens referat i principiellt intressanta ärenden ingår.



Nämnden ger varje år ut en årsbok. Denna innehåller dels en redogörelse för nämndens verksamhet och statistiska uppgifter rörande verksamheten, dels referat av beslut i ärenden som ansetts vara av principiellt eller av allmänt intresse. Vidare gör nämnden ibland särskilda sammanställningar av praxis för olika avtalsområden. Intresseledamöterna bidrar i hög grad till att ge spridning åt nämndens avgöranden.

Den praxis som utvecklats genom nämndens beslut har utgjort en grund för ny lagstiftning på konsumentområdet.

# Vissa myndigheter och andra organ till stöd för konsumenterna

## Sammanfattning

Många myndigheter och andra offentliga organ utövar verksamhet av betydelse för konsumenterna.

En rad myndigheter och organ arbetar med produkters och tjänsters säkerhet och ändamålsenlighet.

Några myndigheter och organ arbetar utifrån ett funktionsansvar för att bevaka en viss fråga eller ett visst arbetsområde.

Det finns även myndigheter och organ som har till uppgift att tillvarata särskilda gruppers behov och intressen.

## 7.1 Inledning

Vid sidan av Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden utövar ett stort antal myndigheter och andra offentliga organ verksamhet av betydelse för konsumenterna. I många myndigheters tillsynsansvar ligger uppgifter som syftar till att garantera produkters eller tjänsters säkerhet eller ändamålsenlighet. Sådana myndigheter benämns myndigheter eller andra offentliga organ *med sektorsansvar*. I t.ex. Livsmedelsverkets uppgifter ingår att garantera att våra livsmedel inte är hälsovådliga. Däremot uttalar sig inte verket om matvarornas kvalitet i relation till priset.



Till skillnad från sektorsmyndigheterna har Konsumentverket ett funktionsansvar att bedöma varor och tjänster utifrån ett konsumentperspektiv. Andra myndigheter eller offentliga organ är t.ex. Konkurrensverket och Folkhälsoinstitutet. Detta slag av myndigheter benämns myndigheter *med funktionsansvar*.

Andra myndigheter eller offentliga organ arbetar för att förbättra villkoren för särskilda grupper eller regioner. Som exempel kan nämnas Handikappinstitutet och Glesbygdsmyndigheten.

## 7.2 Myndigheter och andra offentliga organ verksamma inom en viss sektor

### *Boverket*

Boverket har som målsättning att främja en god bostadsförsörjning som ger befolkningen bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Verket arbetar även med det statliga bostadsfinansieringssystemet och bostadsstödet. I verkets uppgifter ingår att administrera ett stort antal stödformer till bostadsbyggande och boende. Dessutom har Boverket till uppgift att fördela stöd till kulturlokaler, allmänna samlingslokaler och utsmyckning av bostadsområden samt att administrera vissa insatser på energiteknikområdet.

Länsbostadsnämnderna har hittills varit statens regionala organ för bostadspolitiken. Enligt riksdagsbeslut skall länsbostadsnämnderna upphöra vid utgången av år 1993. Ansvaret för den regionala bostadspolitiken överförs den 1 januari 1994 till länsstyrelserna.

### *Möbelinstitutet*

Institutet, som är ett branschforskningsinstitut med representanter för produktion, formgivning och konsumenter, provar möbler ur funktionssynpunkt. Möbler som provats och som uppfyller alla uppställda krav får deklarerars med "Möbelfakta". I särskilda anvisningar och kravspecifikationer redovisas villkoren för detta. Möbeln måste t.ex. motsvara krav på brukbarhet, hållbarhet och välgjordhet.

### *Statens institut för byggforskning*

Statens institut för byggforskning bedriver forskning inom hela byggnadsområdet. Även viss samhällsvetenskaplig forskning

förekommer. Målet för verksamheten är att frambringa och föra ut kunskaper som främjar en rationell utveckling av planering, projektering, produktion och förvaltning inom byggnadsområdet.

I enlighet med ett riksdagsbeslut kommer institutet att utvecklas vid årsskiftet 1993/94 och i stället integreras i en ny institution för bygg- och fastighetsforskning under Tekniska högskolan med lokalisering till Gävle. Vissa enheter kommer att föras till Uppsala universitet.

### *Byggforskningsrådet*

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.

### *SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige*

SIS är centralorgan för standardiseringsverksamheten i Sverige.

SIS är en fristående, opartisk förening med medlemmar från näringsliv och offentlig sektor. Regeringen fastställer SIS stadgar och utser på förslag av Industriförbundet dess ordförande.

SIS uppgift är att svara för den nationella standardiseringen samt företräda denna internationellt, europeiskt och nordiskt. SIS fastställer och registrerar svensk standard. SIS skall utge och sälja all svensk standard och verka för att denna tillämpas.

SIS bedriver också, bl.a. inom vissa områden med konsumentintresse, certifiering och kvalitetsmärkning av produkter. SIS handlägger också den positiva och frivilliga miljömärkningen.

Standardiseringsarbetet i Sverige är decentraliserat. Utarbetande av standard bedrivs inom nio självständiga standardiseringsorgan anknutna till SIS, s.k. fackorgan. De företräder SIS i det internationella och europeiska standardiseringsarbetet och svarar helt och fullt för standardiseringen inom sina respektive verksamhetsområden. Standardiseringsarbetet har blivit alltmer internationellt och ca 90 % av de samlade svenska insatserna gäller deltagande i eller bevakning av internationell och europeisk standardisering. Den senare har av naturliga skäl fått prioritet.

Bland de nio fackorganen torde SIS - Allmänna Standardiseringsgruppen, SIS-STG, och Hälso- och Sjukvårdsstandardiseringen, SIS-HSS, bedriva de flesta standardiseringsprojekten av intresse för konsumenterna och också med deltagande av dessa, företrädesvis representerade av Konsumentverket. Inom SIS-



STG är området hem och fritid (konsumentskydd) ett av de största och inom SIS-HSS sysslar man bl.a. med handikapphjälpmedel.

Inom området konsumentskydd pågår i Sverige ett omfattande europeiskt standardiseringsarbete. Ett tjugotal kommittéer, flera av dem med arbetsgrupper, deltar f.n. i arbetet med att ta fram Europastandard. Bland dessa kan nämnas möbler, leksaker, fritidshjälm, barnomsorgsprodukter och flytvästar. Flera kommittéer inom det europeiska standardiseringsorganet CEN arbetar med EG/EFTA-mandat. Konsument- och barnsäkerhet har traditionellt varit prioriterade områden såväl hos Konsumentverket som hos standardiseringsorganen. Det har därför bedömts viktigt att i det europeiska arbetet slå vakt om svensk säkerhets- och konsumentskyddshänsyn. Vissa områden har prioriterats såsom leksaker, fritidshjälm, flytvästar och barnomsorgsprodukter och inom dessa projekt pågår CEN-arbete under svenskt sekretariat för åtta viktiga arbetsgrupper. Vårt motto i standardiseringsarbetet inom dessa delområden är "Europas barnsäkerhet i svenska händer".

Arbetet inom konsumentskyddsområdet är inte begränsat till CEN. Inom möbelområdet drivs arbetet i det internationella standardiseringsorganet ISO under svenskt huvudsekretariat. I detta arbete, som har starkt inflytande på CEN-arbetet, arbetas intensivt från svensk sida för att få internationella standarder accepterade också som Europastandarder.

SIS finansieras delvis med statliga medel, men i huvudsak genom bidrag från näringslivet och av intäkter från försäljningen av publikationer och tjänster.

### *Elsäkerhetsverket*

Elsäkerhetsverket bildades genom att Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) elsäkerhetsenhet och Statens Elektriska Inspektion samlades i en gemensam organisation.

Verkets mål är att förebygga skador som orsakas av elektricitet. Verket skall intensifiera arbetet med att upprätthålla och utveckla den svenska säkerhetsnivån både när det gäller elanläggningar och elmateriel. Detta skall ske genom ett nära samarbete med näringsliv, organisationer och myndigheter.

Internationellt sker det snabba förändringar. Elsäkerhetsfrågorna påverkas i hög grad av den europeiska inre marknaden.

Elsäkerhetsverket har dels en central verksamhet, dels en decentraliserad tillsynsverksamhet. Ett elsäkerhetsråd är knutet till verket.

## SEMKO AB

SEMKO AB utför olika typer av provning av elektrisk materiel, t.ex. säkerhetsprovning för S-märkning, EMC-provning (provning av elektromagnetisk emission och immunitet), provning av emission från bildskärmar, energiförbrukningsmätningar, provning av teleterminaler för T-märkning, m.m. SEMKO utför också revisioner och certifieringar av kvalitetssystem enligt ISO 9000.

SEMKO AB bildades 1925 av bl.a. Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska elverksföreningen. Sedan 1977, när SEMKO blev riksprövsplats för elektrisk materiel, äger staten 51 procent av aktierna. De övriga ägs av Elverksföreningen och Brandförsvarsföreningen. S-märket registrerades av SEMKO 1926. S-märket är ett tecken på att elektrisk materiel har genomgått SEMKO:s säkerhetsprovning och uppfyller myndigheternas krav. Undersökningar visar att S-märket är välbekant för över 80 procent av den svenska befolkningen.

SEMKO:s säkerhetsprovning av elektriska produkter sker normalt enligt de fordringar som ingår i Svensk standard. Standarderna är som regel baserade på internationellt utarbetade standarder.

Provningen omfattar förutom säkerheten mot brand och elchock även kontroll av risken för mekaniska skador, strål- och brännskador, mikrovågs-läckage från mikrovågsugnar, mätning av UV-strålning m.m.

När EES-avtalet träder i kraft kommer den svenska kontrollordningen att harmoniseras med EG:s. Det svenska kravet på att konsumentprodukter skall vara förhandsprovade och godkända ("certifierade") av ett opartiskt organ tas då bort. Myndigheterna ställer dock även i fortsättningen samma säkerhetskrav på produkterna.

S-märket finns även fortsättningsvis kvar som ett alternativ till tillverkardeklaration för de tillverkare och importörer som vill visa installatörer och konsumenter att deras produkter är opartiskt provade och godkända.

## *Finansinspektionen*

Finansinspektionen bildades 1991 genom en sammanslagning av Bankinspektionen och Försäkringsinspektionen. Myndighetens ansvarsområde täcker nästan hela det finansiella systemet. I tillsynsuppgiften ingår att verka för stabilitet och sundhet hos banker, försäkringsbolag, finansinstitut m.fl. samt att ta till vara allmänhetens intressen på kreditmarknaden. Inspektionen



har bl.a. genom förhandlingar med bankerna genomdrivit krav på information om aktuella räntor på bankernas sparkonton.

Allmänheten anlitar Finansinspektionen i betydande omfattning. Under 1992 hanterade inspektionen ca 2 000 skriftliga anmälningar. Antalet telefonsamtal från allmänheten uppskattas till ca 300 per vecka. Inspektionen har en särskild avdelning för konsumentfrågor.

### *Statens livsmedelsverk*

Statens livsmedelsverk har till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på livsmedelsområdet, leda och samordna livsmedelskontrollen, undersöka livsmedels sammansättning och näringsvärde, ge råd och anvisningar i livsmedelsfrågor samt vägleda konsumenterna mot bättre matvanor. Verket bedriver en omfattande informationsverksamhet som bl.a. behandlar sambandet mellan kost och hälsa.

### *Konsumentberedningen*

Konsumentberedningen är en kommitté under Jordbruksdepartementet, som tillsattes 1991 med uppgift att följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv. En samlad redovisning skall lämnas den 1 september 1994. I beredningen ingår företrädare för fackföreningarna, pensionärsorganisationerna och konsumentvägledarna samt ekonomisk expertis.

Beredningen utger fortlöpande rapporter om utvecklingen på livsmedelsområdet som underlag för den livsmedelspolitiska debatten. Som exempel kan nämnas rapporter om livsmedelsprisernas utveckling, om svensk livsmedelspolitik inför EG-inträde och om miljövänligt framställda livsmedel.

### *Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden*

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.

### *Vägverket*

Vägverket är den centrala myndigheten inom biltrafikområdet. Utöver ansvaret för planering, byggande, underhåll och drift av de statliga vägarna har Vägverket, efter nedläggningen av

Trafiksäkerhetsverket, även uppgiften att föreskriva de krav bilar skall uppfylla i säkerhets- och miljöhänseende. För detta har Vägverket även utarbetat normer för beräkning av olika slags prestanda etc.

Verkets instruktion har nyligen ändrats med innebörden att även ansvaret för vägtransportsektorns miljöpåverkan och miljöanpassning nu åligger verket. I samband med Transportrådets nedläggning fick Vägverket nämligen överta uppgiften att följa upp och informera om energiförbrukning och miljö när det gäller vägtransportsektorn. Vägverket skall enligt regeringens beslut årligen inkomma med en miljörapport.

Samarbetet mellan Konsumentverket och Vägverket angående krav på fordons bränsleförbrukning behandlas i kapitel 35 med anledning av en skrivelse från Kommunikationsdepartementet till Civildepartementet, vilken överlämnats till kommittén (1992-10-27 dnr 6).

### *Läkemedelsverket*

Socialstyrelsens läkemedelsavdelning ombildades 1990 till Läkemedelsverket. Verksamheten är i stort sett densamma som tidigare. Läkemedelsverket är en uppdragsmyndighet med fyra huvudprogram: kontroll av läkemedel före registrering, efterkontroll av och information om läkemedel m.m., kontroll av andra produkter än läkemedel samt övrig verksamhet.

Läkemedelsverket finansieras genom avgifter från läkemedelsindustrin. Avgifterna består av årsavgifter och ansökningsavgifter. Viss forskning finansieras med externa medel.

### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsens roll har förändrats under de senaste årtiondena och inriktas nu huvudsakligen på tillsyn, uppföljning och utvärdering samt kunskapsspridning inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten. För att öka effektiviteten har verksamheten renodlats, och en regional organisation har bildats. Den statliga förvaltningens anpassning till förändringar i kommuner och landsting är ytterligare en orsak till utvecklingen.

### *Skolverket*

Skolverket startade sin verksamhet 1991. Verket är en kunskapsorganisation och har till uppgift att



- samla in, ställa samman och analysera information samt sprida kunskap om svensk skola och utbildningsmål
- bidra till utveckling av skolväsendet på riksnivå och lokal nivå
- informera riksdagen, regeringen och skolhuvudmannen om tillståndet i skolan
- bevaka den nationella likvärdigheten i skolan och enskilda elevers rättigheter.

Skolverket har till syfte att följa upp och utvärdera skolverksamheten, att utöva tillsyn samt att på olika sätt bidra till skolans utveckling. Central uppföljning och utvärdering är nödvändiga för att ge riksdagen och regeringen kunskap om hur kommuner och andra utbildningsmän fullgör sina skyldigheter och hur skolväsendet fungerar i landet.

Skolverket är uppdelat i en central enhet och en regional fältorganisation.

### *Kemikalieinspektionen*

Kemikalieinspektionen (KemI) inrättades 1986. Verket utövar kontroll över kemiska produkters effekter på hälsan och miljön. Inom inspektionen finns ett toxikologiskt råd. Verket har ett övergripande ansvar för kontroll av de 50 000 kemiska produkter som finns registrerade i inspektionens register. Liksom för Naturvårdsverket gränsar KemIs arbetsområde till såväl naturskydd, arbetarskydd som konsumentskydd.

## 7.3 Myndigheter och andra offentliga organ med ett funktionsansvar

### *Konkurrensverket*

År 1992 startade Konkurrensverket sin verksamhet. Samtidigt avvecklades Näringsfrihetsombudsmannen och Statens pris- och konkurrensverk. Verket skall som central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket har till uppgift att aktivt motverka konkurrensbegränsningar samt att verka för ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Arbetet vid Konkurrensverket bedrivs efter fyra inriktningar: verket skall tillämpa konkurrenslagen, föreslå avregleringar, effektivisera den offentliga sektorn och sprida information.

Ett kommande verksamhetsområde är forskning. Här avses

bl.a. utvärdering av marknadens funktionssätt, effekter av konkurrensbegränsning och resultat av olika konkurrenspolitiska medel. Regeringen har inrättat ett särskilt råd för konkurrensfrågor med uppgift att stimulera forskning på konkurrensområdet och ta till vara resultaten av forskningen främst inom de ekonomiska och juridiska disciplinerna.

### *Närings- och teknikutvecklingsverket*

NUTEK har till uppgift att främja näringslivets tillväxt och förnyelse. Verksamheten är inriktad på

- teknisk forskning och industriell utveckling
- etablering och utveckling av företag
- regionala utvecklingsinsatser
- säker och miljövänlig energiförsörjning
- effektiv energianvändning.

NUTEK ansvarar för samordningen av energiforskningsprogrammet som omfattar stöd till energirelevant forskning inom olika sektorer. NUTEK samarbetar med Konsumentverket på energiområdet. Verken har, i enlighet med ett regeringsuppdrag från Näringsdepartementet, presenterat förslag till minskad elförbrukning i hushållsapparater m.m. (Rapport till Näringsdepartementet angående "Normer för maximal elförbrukning i hushållsapparater m.m.", mars 1992).

### *Naturvårdsverket*

Naturvårdsverkets mål är att verka för en miljöanpassad samhällsutveckling. Grundtanken i miljöpolitiken under 1990-talet är att miljöaspekterna konsekvent skall beaktas i alla delar av samhället. Verket har utifrån sin målsättning preciserat ett antal miljöhot där motverkande insatser är mycket angelägna. Flera av dessa gränsar till områdena konsumentskydd, arbetarskydd och kontroll av kemikalier. Naturvårdsverket bedriver en omfattande forsknings- och publikationsverksamhet. Verket har bl.a. lämnat underlag till Råd & Rön's "gröna sidor".

### *Folkhälsoinstitutet*

Folkhälsoinstitutet startade sin verksamhet 1992. Institutet verkar för att ge befolkningen förutsättningar för en god hälsa genom att befrämja friskvård och sjukdomsförebyggande insatser av sektorsövergripande karaktär. Särskild vikt läggs vid åtgärder för att hjälpa s.k. riskgrupper. Institutet bedriver därför ett nära samarbete med kommuner, landsting, andra



statliga myndigheter, företag och frivilliga organisationer. Specialprogram om alkohol, narkotika, allergier, hiv, sexualitet, föda och motion m.m. har tagits fram. Dessa program riktar sig främst till barn, ungdomar och missbrukare.

## 7.4 Organ som stöder en grupp eller en region

### *Glesbygdsmyndigheten*

Glesbygdsmyndigheten, med säte i Östersund, startade sin verksamhet 1991.

Glesbygdsmyndigheten har enligt gällande instruktion (SFS 1990:1008) till uppgift att lämna förslag till förbättringar för glesbygds- och landsbygdsbefolkningens levnadsförhållanden. Myndigheten skall bl.a. initiera och medverka i projekt av betydelse för glesbygdens utveckling.

Konsumentverket utfärdar föreskrifter gällande stöd till kommersiell service, medan Glesbygdsmyndigheten utfärdar föreskrifter när det gäller stöd till företag.

### *Barnombudsmannen*

Genom riksdagsbeslut 1993 ombildades Barnmiljörådet till Barnombudsmannen (BO) från den 1 juli 1993. BO:s uppgift är att bevaka barns och ungdomars rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter är grunden för verksamheten. De tidigare uppgifterna hos Barnmiljörådet om säkerhet för barn och ungdomar kvarstår hos BO.

### *Handikappinstitutet*

Handikappinstitutet med staten och landstingsförbundet som huvudmän har till ändamål att främja, samordna och medverka i utvecklings- och forskningsarbete avseende hjälpmedel för handikappade och övriga delar av den samlade hjälpmedelsprocessen. Det åligger institutet bl.a. att

- prova och egenskapsdeklarera hjälpmedel
- medverka i internationellt standardiseringsarbete
- utge förteckningar över produkter för handikappade
- utföra utredningar åt regering och landsting
- utbilda inom ansvarsområdet.

Institutet verkar för en ökad tillgänglighet i den fysiska miljön

där hjälpmedel är nödvändiga för personer med omfattande funktionsnedsättningar. I synnerhet beaktas den växande gruppen äldre där praktiska hjälpmedel kan underlätta livsföringen och öka oberoendet.

Huvuddelen av Handikappinstitutets verksamhet är konsumentinriktad, dvs. den skall tillvarata de funktionshindrades villkor; nya och bättre hjälpmedel skall utvecklas, bl.a. med utnyttjande av ny teknik. Testning och bedömning av hjälpmedel är ett viktigt inslag i institutets verksamhet.

Handikappinstitutet har i dag en ledande ställning i Europa i fråga om hjälpmedel för handikappade. Institutet har av EG valts att ansvara för och leda hjälpmedelsutredningen HERT (Horizontel Europeen Activities in Rehabilitation Technology). Institutet har av EG tilldelats 28 miljoner kronor för denna verksamhet.

I juni 1992 slutförde Handikappinstitutet och Konsumentverket ett regeringsuppdrag om tillgänglighet för handikappade och äldre till s.k. teknikstyrda serviceanläggningar. Dessa frågor bereds nu inom regeringskansliet. Konsumentverket och Handikappinstitutet planerar ett gemensamt arbete för att hos utvecklare av teknikstyrd service öka kunskapen om handikappades och äldres behov och krav.

### *Statens handikappråd*

Statens handikappråd (SHR) bildades 1965. Fram till 1979 fungerade rådet som en kommitté knuten till Socialdepartementet. Landstingsförbundets och Svenska kommunförbundets styrelser rekommenderade 1971 bildandet av läns- handikappråd och kommunala handikappråd. Härmed hade former skapats för ett kontinuerligt samarbete mellan intressenter på olika plan: stat, landsting och primärkommun.

SHR:s uppgift är enligt instruktionen (1988:1094) att verka för bättre levnadsförhållanden för människor med funktionshinder genom samordning av de olika samhällsorganens handikappinsatser. Bland de kartläggningsuppgifter rådet har genomfört kan nämnas

- flerhandikappades funktionshinder
- dövblinda
- flyktingar och asylsökande med funktionshinder
- handikappades fritid
- stödet till handikappade.

Rådets verksamhet har ofta bedrivits i samarbete med olika organisationer. Rådet utdelar anslag till olika organisationer och projekt.



# Den kommunala verksamheten

## Sammanfattning

De flesta kommuner bedriver konsumentpolitisk verksamhet. Konsumenterna erbjuds rådgivning inför köp, i hushålls-ekonomiska frågor samt vid reklamationer och andra konsumenträttsliga problem. Förförsrådgivning, hushålls-ekonomisk rådgivning, konsumenträttslig rådgivning och hanteringen av reklamationer tog under 1992 ca 75 procent av konsumentvägledningens resurser i anspråk. Annan verksamhet är marknadsbevakning, utbildning, information och stöd till organisationer.

Budgetrådgivning och stöd vid skuldsanering förekommer inte i alla kommuner, men verksamheten är alltmer utbredd.

Personresurserna för den kommunala konsumentverksamheten har mellan 1990 och 1993 minskat med 22 procent. En förklaring till minskningen är att några stora kommuner, bl.a. Stockholm, skurit ned sin verksamhet väsentligt.

Antalet kommuner med konsumentverksamhet ökade under hela 1980-talet. 1990 bedrev 271 av landets 286 kommuner konsumentverksamhet, varefter antalet stegvis har minskat med 34 kommuner eller 13 procent mellan 1990 och 1993.

## 8.1 Verksamhetens betydelse och innehåll

Den kommunala konsumentverksamheten kan sägas ha tre syften:

- Att stödja enskilda konsumenter som behöver råd före köp, hjälp att effektivisera hushållets ekonomi, stöd i avtalsfrågor och andra konsumenträttsliga ärenden samt assistans för att lösa tvister efter köp,
- Att påverka marknaden så att fullgoda varor och tjänster utvecklas med hänsyn till pris, funktion, miljö och service,
- Att fånga upp problem, skapa en sund affärsmoral, förbättra balansen på marknaden och sprida kunskap om de marknadsrättsliga reglerna.

Den lokala verksamheten har sin styrka i den breda kontakt- ytan, närheten till konsumenterna och den lokala marknaden samt i förmågan att snabbt och enkelt stödja konsumenterna. Detta gör den lokala verksamheten till en betydelsefull aktör i konsumentpolitiken.

År 1975 angav statsmakterna ramarna för konsumentpolitikens innehåll och organisation med intentionen att kommunernas medverkan i konsumentpolitiken skulle byggas ut. 1986 års riksdagsbeslut bekräftade att den lokala verksamheten skulle prioriteras. Vikten av en fortsatt snabb utbyggnad av verksamheten underströks.

Konsumentverksamheten ingår inte i kommunernas obligatoriska uppgifter, och det ankommer på varje kommun att utifrån sina förutsättningar organisera konsumentverksamheten.

De flesta kommuner har någon form av konsumentverksamhet. I 1986 års proposition gavs en beskrivning av konsumentverksamhetens innehåll med utgångspunkt från konsumenternas behov. Rådgivning, reklamationshantering, information, marknadsuppföljning, varu- och serviceförsörjning, utbildning samt stöd till organisationer angavs som arbetsområden. Statsrådet förutsatte att kommunerna själva skulle besluta om organisationen av arbetet.

I många kommuner har resurserna inte räckt för att uppfylla behoven, vilket innebär att angelägna arbetsuppgifter i varierande grad fått anstå. Sedan 1985 har krav på utökad verksamhet ställts på främst budgetrådgivning med skuldsanering, miljöfrågor och Europainformation. Detta medför ytterligare belastning på verksamheten, med ännu större svårigheter att prioritera.

År 1991 gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att



utreda vissa delar av den lokala konsumentverksamheten, bl.a. reklamationshantering, vägledarnas fortbildning, marknadsbevakning och modeller för att utvärdera verksamhetens effekter. Uppdraget avrapporterades hösten 1992.

## 8.2 Utvecklingen av den kommunala konsumentvägledningen

Under 1980-talet utvecklade allt fler kommuner en konsumentverksamhet. Kulmen var 1990 då 271 av landets 286 kommuner bedrev konsumentverksamhet. Sedan dess har antalet sjunkit och 1993 bedrev 237 kommuner konsumentverksamhet, en minskning med 34 kommuner eller 13 procent under de tre senaste åren.

**Tabell 1.** Antal kommuner med konsumentverksamhet, januari resp. år

1980	1985	1988	1990	1992	1993
193	238	270	271	256	237

Mätt i antalet konsumentvägledare, omräknat i årsarbetskrafter, har resurserna likaså minskat.

**Tabell 2.** Årsarbetskrafter i den kommunala verksamheten

1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993
183	220	230	246	246	214	192

Sedan 1990 har personalresurserna för konsumentvägledning i landets kommuner minskat med motsvarande 54 årsarbetskrafter eller med 22 procent. Ett antal kommuner med tidigare omfattande konsumentverksamhet har reducerat verksamheten med minst en heltidstjänst. I Stockholm motsvarar neddragningen 15 tjänster. År 1993 anslog 74 kommuner mer än en heltidstjänst till konsumentvägledning, 63 kommuner mellan en halv och en hel tjänst och 100 kommuner högst en halv tjänst. Antalet kommuner med en halvtidstjänst och mer är, trots nedskärningar under senare år, fler än år 1986. Antalet kommuner med mindre än en halvtidstjänst har minskat.

**Tabell 3.** Resurser för konsumentverksamheten i januari resp. år.

År	Heltid eller mer	39—20 t/v	19—10 t/v	9 t/v
1986	55	59	44	91
1988	68	77	48	76
1990	80	80	41	70
1992	79	64	43	70
1993	74	63	37	63

Det kan konstateras att

- färre kommuner har konsumentverksamhet 1993 än 1986
- fler kommuner avsätter mer än en halvtidstjänst till konsumentverksamhet
- 149 kommuner, dvs. fler än hälften, anslår mindre än en halvtidstjänst eller inte alls avsätter resurser till konsumentverksamhet.

Konsekvenserna av detta är bl.a. att

- mellan 2 och 3 miljoner konsumenter saknar eller endast i ringa utsträckning har tillgång till kommunalt stöd i konsumentärenden
- bevakningen av marknaden inte fungerar på ett tillfredsställande sätt i alla kommuner
- kontakterna med skolan, organisationer och media har minskat det senaste året.

### 8.3 Organisation

I många kommuner genomgår både den politiska organisationen och förvaltningens organisation stora förändringar. Den särskilda politiska organisationen i form av en konsumentnämnd eller ett konsumentutskott avvecklas i många kommuner, och konsumentverksamheten läggs samman med stora förvaltningar. Antalet förtroendevalda med särskilt ansvar för konsumentfrågor minskar.

Antalet kommuner med konsumentnämnd eller konsumentutskott har nästan halverats mellan 1990 och 1993, från 91 till 43 kommuner. I 122 kommuner har kommunstyrelsen ansvaret för verksamheten, i 29 kommuner lyder verksamheten under socialnämnden och i 25 under kultur- och fritidsnämnden. Verksamheten sorterar under andra nämnder i 16 kommuner.

De flesta kommuner har egna resurser för konsumentverksamheten, men 19 kommuner, ofta små kommuner, väljer att köpa tjänster från en grannkommun.

### 8.4 Rådgivning

Rådgivning och stöd till enskilda konsumenter är en huvuduppgift för den lokala konsumentverksamheten. Under 1980-talet ökade antalet kontakter med enskilda konsumenter: från 200 000 år 1980 till knappt 300 000 år 1991. Men därefter minskade antalet och var 1992 tillbaka på 1985 års nivå, dvs. ca 250 000.



År 1992 användes ca 75 procent av konsumentvägledarnas tid till att ge hjälp och stöd till enskilda konsumenter.

Den rådgivande verksamheten omfattar

- förköpsrådgivning
- hushållsekonomisk rådgivning
- konsumenträttslig rådgivning
- reklamationer.

Rådgivning i enskilda ärenden ger information om problem på marknaden.

Tabell 4. Rådgivning till enskilda konsumenter, antal

	1985	1988	1989	1990	1991	1992
Köpråd	134 000	147 000	145 000	144 000	125 000	94 000
Hushålls-ekonomi	9 000	18 000	22 000	24 000	28 000	32 000
Konsumenträtt	36 000	53 000	58 000	53 000	57 000	51 000
Reklamationer	70 000	84 000	90 000	89 000	86 000	77 000
Totalt	249 000	302 000	315 000	310 000	296 000	254 000

Fördelningen av olika typer av rådgivning till enskilda konsumenter har förändrats sedan 1985. *Förköpsrådgivningen* har minskat med en tredjedel; 1992 beräknades endast 12 procent av konsumentvägledarnas tid ha tagits i anspråk för rådgivning före köp. Orsaken är bl.a. en medveten omläggning av rådgivningen från konsumentvägledarna till biblioteken, till organisationer och till konsumentombuden på arbetsplatserna. Andra skäl kan vara hushållens minskade resurser som begränsat köpen av kapitalvaror.

*Den hushållsekonomiska rådgivningen*, som omfattar budgetrådgivning, hjälp med skuldsanering och allmänna råd i ekonomiska frågor, har stegrats väsentligt under perioden efter 1985. Ca 28 procent av konsumentvägledarnas tid under 1992 bedöms ha använts för denna verksamhet.

*Den konsumenträttsliga rådgivningen* har inte förändrats under perioden. Under 1992 motsvarade rådgivningen 12 procent av konsumentvägledarnas arbetstid.

*Rådgivningen i samband med reklamationer och klagomål* efter köp har också minskat, men upptar fortfarande en relativt stor del eller 21 procent av konsumentvägledarnas arbetstid. I några kommuner har särskilda reklameringsråd inrättats för att lösa tvister på lokal nivå.

Frågor som rör *miljö, hälsa och livsmedel* blir allt mer förekommande. År 1991 genomförde drygt 120 kommuner särskilda miljöaktiviteter, ofta i samarbete med miljö- och hälso- skyddsförvaltningen och lokala miljögrupper. På livsmedels- området gällde frågorna hushållning, hälsa och hygien, bestrålning, märkning, innehållsdeklarationer, prisinformation och distribution. Exempel på åtgärder är undersökningar av miljövänliga varor i butikerna, utställningar, informationsmaterial och träffar med handeln.

## 8.5 Förebyggande verksamhet

Den förebyggande verksamheten omfattar generella konsumentproblem som kan påverka villkoren för grupper av konsumenter. Den bedrivs bl.a. genom kunskapsspridning och opinionsbildning på lokal nivå. Rådgivningen i enskilda ärenden bidrar till att precisera problem, vilket ger kunskap för att vidta förebyggande åtgärder.

En fjärdedel av konsumentvägledarnas resurser användes under 1992 för andra uppgifter än rådgivning i enskilda ärenden.

Det förebyggande arbetet riktar sig till

- näringslivet, t.ex. detaljhandeln
- institutioner/förvaltningar, t.ex. skolan
- frivilliga organisationer
- grupper av konsumenter, t.ex. invandrare.

I de flesta kommuner pågår en omfattande kontaktverksamhet med skolan i form av studiebesök hos och lärarkontakter med konsumentvägledningen. Detta gäller inte enbart ungdomsskolan utan i mycket hög grad vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och utbildning för invandrare. På senare tid har stor tonvikt lagts på ekonomiska frågor.

## 8.6 Kontakter med näringslivet och förvaltningar

Kontakterna med det privata näringslivet, med kommunala och statliga företag samt med kommunala förvaltningar och statliga organ är av två slag: samarbete kring gemensamma uppgifter, och kontakter där den lokala vägledningen företräder konsumenternas intressen i förhållande till andra parter.



Genom kontakter med det lokala näringslivet bevakas att t.ex. marknadsföringslagen följs. Information om och utbildning i konsument- och marknadsrättsliga regler och praxis genomförs för såväl enskilda näringsidkare som hela branscher. Konsumentvägledarna medverkar också i Konsumentverkets uppföljning av riktlinjer och branschöverenskommelser samt genomför på egen hand projekt för marknadsbevakning.

Den löpande marknadsbevakningen som bygger på anmälningar från allmänheten är av stor betydelse. Årligen hanterar kommunerna ca 3 000 marknadsrättsliga ärenden.

Samarbetet med det lokala näringslivet har successivt byggts ut under senare delen av 1980-talet. Ca hälften av alla kommuner med konsumentverksamhet hade år 1991 kontakter med det lokala näringslivet. År 1992 deltog 68 kommuner i Konsumentverkets uppföljning av riktlinjer och överenskommelser med näringslivet, vilket är en nedgång sedan toppåret 1990 då 108 kommuner var engagerade i denna verksamhet.

Samrådsmöten med handlare och intresseorganisationer äger rum i många kommuner med en aktiv planering av varuförsörjningen. Drygt 200 kommuner hade en varuförsörjningsplan år 1991. Konsumentverksamheten medverkade i arbetet med varuförsörjningsplaneringen i närmare 90 kommuner detta år.

Av vägledarnas totala arbetstid används dock endast 3 procent för marknadsbevakning och näringslivskontakter. Orsaken är minskade resurser och prioritering av den efterfrågestyrda rådgivningen till enskilda hushåll.

Samarbetet med andra förvaltningar och institutioner har ökat kraftigt under senare år. Mest omfattande är kontakterna med skolan. Därefter följer socialtjänsten, miljö- och hälso- skyddsförvaltningen, byggnads- och fastighetsförvaltningen samt kulturförvaltningen.

Samarbete förekommer också med statliga institutioner och landstingsorgan. Som exempel har nästan 100 kommuner kontakter med kronofogdemyndigheten och drygt 80 med barnavårdscentraler.

## 8.7 Samarbetet med frivilliga organisationer

Det lokala samarbetet med frivilliga organisationer har ökat under senare år. Inom organisationer som PRO, LO och Hem och Samhälle har man nu egna konsumentombud som samarbetar med den kommunala konsumentverksamheten. Initiativet till detta har många gånger kommit från den kommunala konsumentverksamheten. Det har visat sig att denna är och har

varit en viktig kunskapskälla för organisationerna.

År 1990 förekom detta samarbete i ca 60 kommuner och två år senare i 130 kommuner. Det stöd som lämnas av den kommunala konsumentverksamheten sker genom medverkan på möten, kurser och konferenser, anordnande av studiecirklar i samråd med studieförbunden, materialservice, etc.

Denna arbetsuppgift har ofta låg prioritet i kommunerna men svarade trots detta, tillsammans med övriga externa kontakter, under 1992 för 11 % av vägledarnas tid.

## 8.8 Effekter av den kommunala konsumentvägledningen

Konsumentverket följer upp den kommunala konsumentverksamhetens omfattning och inriktning. Resultaten redovisas årligen i en statistisk sammanställning. På vissa områden har kvalitativa utvärderingar gjorts, t.ex. för att kartlägga effekten av den personliga rådgivningen och kontakterna med näringslivet. Det finns dock behov av ytterligare kvalitativa undersökningar.

### *Den ekonomiska rådgivningen*

Budgetåret 1990/91 genomförde Konsumentverket en kvantitativ utvärdering av den ekonomiska rådgivningen i fem kommuner, som belyser effekterna av budgetrådgivning och skuldsanering för 233 hushåll. Resultaten visar att den ekonomiska rådgivningen ger betydande vinster för både enskilda hushåll och berörda kommuner. I genomsnitt förbättrades ekonomin för det enskilda hushållet med 1 900 kr i månaden. Ett genomsnittligt underskott byttes till ett mindre överskott. De kommunalekonomiska vinsterna, i form av minskade socialbidrag, beräknades över en tiomånadersperiod till 500 000 kr för de fem kommunerna. I snitt omfattade rådgivningsinsatserna fem timmar fördelade på tre träffar. Kommunens kostnader för rådgivningen uppskattades till 1 000 kr per hushåll, dvs. till 200 kr per rådgivningstimme, eller till sammanlagt 250 000 kr. Utöver en nettovinst för berörda kommuner på sammanlagt 250 000 kr innebar rådgivningen minskade kostnader för hanteringen av socialbidrag.

Om hushållsekonomin förbättras, i enlighet med denna studie, med 1 900 kr per månad i hälften av alla rådgivningsärenden under 1992 och ingen effekt alls uppnås i övriga fall, förbättras ekonomin för berörda hushåll med 36 miljoner kronor per år.



Under 1992 genomfördes på uppdrag av Konsumentverket en kvalitativ undersökning i tre kommuner för att utvärdera effekterna av budgetrådgivningen (Konsumentverket, rapport 1992/93:2, "Budgetrådgivning — ett positivt alternativ"). Rapporten visar att de intervjuade var mycket nöjda med den hjälp de fått av konsumentvägledningen. Denna rådgivning upplevdes även ge långsiktiga effekter, medan socialförvaltningen främst gör kortsiktiga punktinsatser. Om de hjälpsökande inte hade kommit i kontakt med konsumentvägledningen hade i många fall deras ekonomiska situation och levnadsförhållanden i övrigt avsevärt försämrats.

Genom sin oberoende ställning i förhållande till exempelvis myndigheter, banker, mäklare etc. uppfattades konsumentvägledarna som objektiva och trovärdiga. Det ansågs värdefullt att vägledarna inte handlägger ansökningar om socialbidrag, då många hjälpsökande ville undvika att vända sig till socialförvaltningen.

Av utredningen framgår följande samhällsekonomiska effekter av kommunernas budgetrådgivning:

- De hjälpsökandes ekonomiska situation förbättras, liksom i regel arbetsförmåga och familjesituation.
- Kostnader avlastas socialtjänsten, psyk- och sjukvården.
- Ärenden går inte till Kronofogdemyndigheten.
- Bankerna får tillbaka mer av sina fordringar än om ärendet hade gått till Kronofogdemyndigheten.

Konsumentverket har uppdragit åt Kommunforskning i Väst-sverige (KFi) att pröva om en modell, som institutet utarbetat för effektivitetsmätning, går att tillämpa på konsumentverksamheten. Med utgångspunkt från KFi:s modell har Konsumentverket i en särskild rapport sammanställt några exempel på hur effekterna av arbetet med bl.a. reklamationshantering kan utvärderas (Konsumentverket, rapport 1992/93:5, "Att utvärdera kommunal konsumentverksamhet — några exempel").

### *Reklamationer*

Ett exempel på utvärdering av reklamationshanteringen, som redovisas i rapporten, är verksamheten i Alvesta kommun. Det sammanlagda värdet av vägledarens insatser på reklamationsområdet, i de fall där konsumenterna fick rättelse, uppskattades i Alvesta under 1991 till ca 300 000 kr. Värdet per ärende uppgick till 900 kr. Av vägledarens arbetstid avsattes ca 15

procent till hjälp att lösa 332 klagomål. Lönekostnaderna uppgick till ca 40 000 kr. Kostnaden för att hantera ett ärende uppskattades till mellan 150 och 200 kr. I snitt var tidsåtgången för ett ärende mellan 45 minuter och en timme.

Antalet ärenden som gick vidare till Allmänna reklamationsnämnden minskade.

Exemplet Alvesta visar att en aktiv och systematisk hantering av reklamationsärenden också ger kunskap om vilka branscher som missköter sina affärsförpliktelser. Sådan information ligger sedan till grund för fortsatta analyser av problem på området och beslut om särskilda insatser för att få näringslivet att uppträda rätt.

I Halmstad genomfördes en särskild undersökning 1990. Konsumenterna tillfrågades varför de hade vänt sig till konsumentvägledningen, vad de ansåg om servicenivån och vilken ekonomisk betydelse hjälpen hade haft. Ca 80 procent av de tillfrågade ansåg att hjälpen vid reklamationer var "mycket bra" eller "bra", resten ansåg att den var "acceptabel".

Exemplen från kommunerna visar att värdet för konsumenterna per reklamationsärende varierar mellan 200 och 900 kr, i snitt 500 kr. Kostnaderna för hanteringen av ett sådant ärende är i genomsnitt 200 till 300 kr.

Med ett värde för varje reklamationsärende på i snitt 500 kr och antagandet att rättelse nås i tre av fyra fall, beräknas värdet för berörda konsumenter till knappt 30 miljoner kronor. Om rättelse i stället erhålls i hälften av alla reklamationsärenden, uppgår värdet till knappt 20 miljoner kronor.

### *Vem utnyttjar den kommunala konsumentverksamheten?*

Ett uttalat mål för det statliga engagemanget är att särskilt stödja utsatta grupper i samhället. En undersökning på området gjordes 1983, då Konsumentverket studerade vilka konsumenter som kontaktade den lokala konsumentrådgivningen i 19 kommuner. Den visade att resursstarka hushåll var överrepresenterade i gruppen som önskade råd före köp, medan resurssvaga hushåll hade en större benägenhet att be om hjälp vid reklamationer. Mest utnyttjades den lokala konsumentvägledningen av gruppen tjänstemän på låg nivå och mellan-nivå.

Konsumentverket har under våren 1993 igen undersökt vilka som anlitar den kommunala konsumentverksamheten. Jämfört med 1983 års undersökning utnyttjar gruppen "arbetare" nu i större utsträckning konsumentvägledningen. Arbetare, företa-



gare/lantbrukare och lägre tjänstemän kontaktar i större utsträckning vägledningen vid reklamationer och konsumenträttslig rådgivning jämfört med tjänstemän på mellannivå och högre tjänstemän, som i större utsträckning vill ha råd före köp. Lägre tjänstemän och arbetare kontaktar i större utsträckning än andra grupper vägledningen för att få hushållsekonomisk rådgivning.

De främsta skillnaderna jämfört med 1983 är att andelen köpråd har minskat till förmån för reklamationer/konsumenträtt och hushållsekonomisk rådgivning.

### *Marknadsbevakningen*

Av särskilt intresse för staten är effekterna av den rättsliga marknadsbevakningen, som kommunerna genom konsumentverksamheten svarar för. I riksdagens beslut 1986 om konsumentpolitikens inriktning framhölls särskilt kommunernas betydelse som bevakare av marknaden, dvs. av de spelregler som fastställts i lag och som skall skydda konsumenterna mot bl.a. otillbörlig marknadsföring och felaktiga avtalsvillkor.

Årligen hanterar den lokala konsumentverksamheten ca 3 000 marknadsrättsliga ärenden. Konsumentvägledarna löser fyra av fem fall, ofta enkelt och snabbt till följd av närheten till berörda konsumenter och företag. Endast vart femte ärende överlämnas till Konsumentverket. Dessa är ärenden av mer komplicerat slag och ärenden av principiell betydelse som handläggs av Konsumentverket/Konsumentombudsmannen.

Huvuddelen av de marknadsrättsliga fallen aktualiseras hos konsumentverksamheten i de större kommunerna. Det finns ett starkt samband mellan tjänstgöringsresurser och marknadsrättsliga anmälningar.

## 8.9 Kostnaderna för den lokala konsumentverksamheten

Någon större undersökning av kommunernas kostnader har inte gjorts. Årligen tar dock Konsumentverket in uppgifter om kommunernas kostnader för konsumentverksamheten. De uppgifter som kommunerna lämnade till Konsumentverket 1992 visar att kostnaderna, utöver personal- och lokalkostnader, uppgick till 35 000 kr/år (medianvärde). Men spridningen är stor: från 3 000 kr till 1,3 miljoner kronor. Per invånare motsvarar kostnaderna, exkl. personal- och lokalkostnader, mellan 50 öre och 3 kr. Beaktas även lönekostnaderna uppgår kostna-

dena för en kommun som Göteborg, med 15 heltidstjänster och en budget i övrigt på 1,3 miljoner kronor 1992, till knappt 12 kr/invånare och år. För en mindre kommun som Markaryd, med en konsumentverksamhet på tre timmar i veckan, blir kostnaden knappt 2 kr/invånare 1992.

En uppskattning av kostnaderna 1993 kan göras med utgångspunkt från de uppgifter som kommunerna lämnat till Konsumentverket.

Kostnadsslag	1993 (mkr)	1992 (mkr)
Löner, heltidstjänster à 250 000 kr	48	54
Lokaler m.m.	4	5
Verksamhetskostnader, kommuner à 35 000 kr	9	10
Summa	61	69

Kostnaderna är främst lönekostnader. Uppgifter föreligger om arbetstidens fördelning på verksamhetsområden under 1992 (tidigare redovisade procenttal). Under förutsättning att arbetstiden fördelar sig på i stort samma sätt under 1993 erhålls följande uppskattning av kostnaderna för respektive verksamhetsområde under dessa år:

Verksamhetsområde	1993 (mkr)	1992 (mkr)
Hushållsekonomisk rådgivning	17,0	19,5
Reklamationer	13,0	14,5
Förköpsrådgivning	7,0	8,5
Konsumenträtt	7,0	8,5
Skolkontakter	3,0	3,5
Information	2,5	2,5
Marknadsbevakning och näringslivs-kontakter	2,0	2,0
Organisationskontakter	2,0	2,0
Samverkan med andra kommunala och statliga förvaltningar	2,0	2,0
Övrigt, administration, utbildning etc.	5,5	6,0
Summa	61,0	69,0

Med utgångspunkt från angivet antal rådgivningsärenden under 1992, uppskattade kostnader enligt ovan för 1992 (totalt 69 miljoner kronor) och fördelningen av arbetstiden erhålls följande beräkning :

Rådgivningsområde	Kronor/ärende, 1992
Hushållsekonomisk rådgivning	600
Reklamationer	190
Förköpsråd	90
Konsumenträtt	160



Variationerna är stora beroende på ärendenas art och de insatser de kräver från konsumentväglarna.

Som jämförelse kan nämnas att kostnaderna per ärende i Allmänna reklamationsnämnden uppskattas till 1 600 kr och i tingsrätten till mellan 6 000 och 7 000 kr.

## 8.10 Effekter av en avveckling av den lokala verksamheten

Det är mycket svårt att bedöma effekterna på de centrala konsumentorganen av en avveckling av den lokala konsumentverksamheten. Frågor som måste besvaras är i vilken utsträckning den kommunala verksamheten ersätts av frivilliga insatser och i vilken grad ärenden på den lokala nivån kräver insatser av de centrala konsumentorganen. Ett exempel som visar på denna svårighet är nedläggningen (nyligen) av konsumentverksamheten i två kommuner. Ett år efter nedläggningen har antalet ärenden till Allmänna reklamationsnämnden från en av kommunerna ökat med en fjärdedel, medan antalet ärenden från den andra kommunen har minskat lika mycket. I det följande görs därför endast en s.k. känslighetsanalys, en beräkning av effekterna vid olika antaganden.

Om vart fjärde ärende som under 1992 hanterades av den kommunala konsumentvägledningen skulle gå vidare till Allmänna reklamationsnämnden skulle kostnaderna för staten öka med över 30 miljoner kronor. Skulle hälften av alla ärenden bli föremål för Allmänna reklamationsnämndens handläggning uppgår merkostnaderna till det dubbla, dvs. 60 miljoner kronor.

Det finns dock anledning att vara försiktig i bedömningen eftersom antalet ärenden som behandlats av Allmänna reklamationsnämnden varit i stort sett konstant sedan 1975, oberoende av den lokala konsumentverksamhetens utveckling. Skulle den lokala reklamationshanteringen avvecklas går sannolikt fler ärenden till Allmänna reklamationsnämnden. Ökningen av antalet ärenden påverkas av hur konsumenterna informeras om möjligheten att behandla tvister centralt.

Konsumentverket bedriver inte rådgivning till enskilda personer. Däremot kan en stor del av de 3 000 marknadsärenden, som i dag hanteras av den kommunala konsumentverksamheten, komma att aktualiseras hos Konsumentverket/Konsumentombudsmannen. Om ca 2 000 ärenden ytterligare hanteras bedöms kostnaderna för Konsumentverket/Konsumentombudsmannen öka med 4 miljoner kronor per år.

Vid en avveckling av den lokala konsumentverksamheten måste marknadskontrollen ombesörjas på annat sätt.

Andra effekter av en avveckling av den kommunala konsumentverksamheten, när den inte ersätts av motsvarande verksamhet, är minskat stöd till skolan, lokala föreningar och näringslivet.



# Skolan

## Sammanfattning

Konsumentfrågornas plats i fråga om utrymme och betoning i läroplanerna har förändrats över tiden.

Konsumentkunskap är inte något specifikt ämne utan behandlas i många ämnen. Ofta avgör den enskilde läraren vad som skall tas upp i undervisningen.

Konsumentverket söker stimulera skolan att ta in konsumentfrågorna i undervisningen och är samtidigt en viktig kunskapskälla. Konsumentvägledarna ägnar också en del av sin tid till sådana insatser.

Elevernas kunskaper på konsumentområdet är svaga.

Konsumentfrågorna inrymmer i dag ett avsevärt bredare spektrum än för 30–40 år sedan, men konsumentfrågorna har fått en allt mindre plats i läroplanerna sedan dess. Konkretionen i beskrivningen av vart konsumentundervisningen syftar har tunnats ut.

Föräldrarnas roll i konsumentfostran har förändrats. Båda föräldrarna förvärvsarbetar i regel och andelen ensamstående med barn har kraftigt ökat. Barn och ungdomar har i dag mer pengar än tidigare generationer och är därför en viktig målgrupp för producenter av varor och tjänster.

Tidigare var det föräldrarna som styrde familjens köp. Forskning visar att barn och ungdomar i dag har inflytande över en allt större del av familjens konsumtion. Samtidigt har marknadens utbud blivit svårare att överblicka. En allt stridare ström av information och reklam ökar kraven på konsumenterna att kunna värdera och ta ställning till uppgifter och påståenden.

Konsumentpolitiken har under lång tid betonat vikten av att genom olika former av utbildning sätta konsumenterna i stånd att bedöma och tillgodose de egna behoven. Utbildning i konsumentkunskap har införts inom en rad olika utbildningsvägar och strävat efter att ge eleverna vardagskunskaper om hushållsekonomi, kost, hälsa, bosättning etc. och kännedom om rättigheter och skyldigheter.

## 9.1 Konsumentkunskapens betydelse och hemvist i läroplanen

Konsumentkunskap är ett nyckelbegrepp inom konsumentpolitiken. Här har skolan en viktig roll i att bygga upp och förmedla kunskap. Skolan lägger grunden för kunskap och kompetens i konsumentrollen.

Konsumentkunskap är inte något specifikt ämne utan skall behandlas i många ämnen: hemkunskap, svenska, matematik, samhällskunskap, kemi, fysik, slöjd, idrott och hälsa, bild etc. Risken med sådana ämnesövergripande områden är att det blir den enskilde läraren som avgör om och hur de skall tas upp i undervisningen. Lärarna saknar också ofta djupare kunskaper i de ämnesövergripande områdena eftersom dessa inte uppmärksammas särskilt i lärarutbildningen. Därför måste många lärare få dessa kunskaper genom fortbildning.

Länge var den allmänna uppfattningen att konsumentfrågorna hörde hemma så gott som uteslutande i ämnet hemkunskap. Insikten om att de bör betraktas som ett kunskapsområde integrerat i olika ämnen har dock ökat. En nordisk konferens år 1990 konstaterade:

”Skolföreträdnarnas värdering av nuvarande och önskvärd status för konsumentundervisningen i grundskolan visar att synen på konsumentfrågor som ett i andra ämnen integrerat kunskapsområde numera har etablerats i alla nordiska länder. Att så har skett, har sin bakgrund i den allmänna utvecklingen av skolan sådan den manifesteras i läroplaner/mönsterplaner m.m. men sannolikt också i



konsumentorganens verksamhet på skolområdet de senaste 10–15 åren.”

(Forbrukerundervisning i grundskolan. Seminar- og Arbejdsrapport 1991:501 NEK.)

I hemkunskap tar skolan upp bl.a. hushållsekonomi, kostfrågor och konsumenträtt. I matematikböckerna för grundskolan har antalet konsumentexempel blivit betydligt fler. Intresset för reklam och påverkan har ökat bland klass- och bildlärare. Ett ökat intresse för hushållsekonomi kan också märkas bland samhällskunskaps- och ekonomilärare på gymnasiet.

## 9.2 Skolverkets roll

Skolverket är tillsynsmyndighet på skolområdet. Dess huvuduppgift är att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolan samt att arbeta fram förslag till statliga styrdokument, t.ex. att utarbeta kursplaner. Andra myndigheters roll i detta sammanhang är att på olika sätt vara en kunskapskälla för skolan.

## 9.3 Konsumentverkets roll

Konsumentverket söker att stimulera skolan att arbeta med olika konsumentfrågor i undervisningen. Ca 6 procent av verkets resurser används för sådana insatser. Verket arbetar med en kombination av dessa aktiviteter:

- Produktion av studiematerial
- Förlagskontakter
- Lärarfortbildning
- Stöd till lokalt arbete
- Stöd till kommunal konsumentvägledning
- Samarbete med skolmyndigheten.

Tidigare koncentrerades insatserna till ämnet hemkunskap. Sedan början av 1980-talet arbetar verket för att öka undervisningen om konsumentfrågor i olika ämnen. Konsumentväglärdarna ägnar också en del av sin tid till insatser riktade mot skolan. Totalt avsätter de ca tio årsarbetskrafter årligen och är en viktig länk till skolan på lokal nivå.

## 9.4 Elevernas kunskaper

Gymnasieelevers kunskaper på konsumentområdet har våren 1993 undersökts av konsumentvägledningen i Skellefteå i samarbete med pedagogiska institutionen vid Umeå universitet. Undersökningen har i bearbetad och något förkortad version publicerats av Konsumentverket (Rapport 1993/94:7). Eleverna anser att konsumentfrågorna är viktiga, att behovet av kunskap är stort och att skolan ägnar alltför litet tid åt dessa viktiga medborgarkunskaper.

Totalt sett visar undersökningen att elevernas kunskaper på konsumentområdet är svaga. På 31 ställda kunskapsfrågor avgavs i medeltal 15 rätta svar. Konsumentverkets bedömning är att 20 rätta svar borde krävas för "godkänt". 90 procent av eleverna måste med denna bedömningsgrund betraktas som underkända. De kvinnliga eleverna hade något högre genomsnittspoäng än de manliga. Det är stor skillnad mellan de olika linjerna. Elever på praktiska linjer hade sämre resultat än elever på teoretiska linjer, vilket bl.a. torde bero på möjligheten på praktiska linjer att välja bort ämnet samhällskunskap. Den reformerade gymnasieskolan skall dock ge samtliga elever samhällskunskap och grundläggande kunskaper i ekonomi.



# Näringslivets egenåtgärder

## Sammanfattning

Näringslivet har sedan länge vidtagit självsanerande åtgärder för att främja relationen till konsumenter och andra kunder. Sådana s.k. *egenåtgärder* har lång tradition som en del av konsumentpolitiken.

Det allmänna har ansett det angeläget att ta till vara det marknadskunnande och den kreativitet som näringslivet besitter.

Näringslivet har också ett förstahandsansvar för företagens uppträdande på marknaden och för att olika konsumentproblem får sin lösning.

Det allmänna har dock ett övergripande ansvar även på områden där egenåtgärder finns. Myndighetstillsyn och lagstiftning är på centrala områden, som t.ex. konsumentköp och marknadsföring, nödvändiga medel för att förebygga och lösa konsumentproblem.

Begreppet egenåtgärder inbegriper åtgärder av många olika slag. Under 1980-talet kom det främst att användas för aktiviteter inriktade på god etik i marknadsföringen.

Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM) presenterade 1988 en definition, som nu får anses allmänt accepterad:

”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
- reklameringsregler
- reklameringshantering
- standardformulär
- informationssystem
- utbildning
- konsumentkontaktavdelningar
- produktutformning (produktsäkerhet).

Egenåtgärder är ett medel att påverka relationen till alla slag av kunder oberoende av om dessa är konsumenter eller inte. Denna framställning behandlar huvudsakligen åtgärder i förhållande till konsumenter.

Det är knappast möjligt att bilda sig en komplett uppfattning om alla de egenåtgärder som vidtas av näringslivet. Åtgärder på företagsnivå kan avse flertalet av de ovan nämnda olika typerna av egenåtgärder. Den genomgång av ett femtiotal egenåtgärdsprogram som återfinns i bilaga 2 avser, med några få undantag, branschövergripande eller branschspecifika program. Den torde vara den mest omfattande sammanställning som gjorts och ger en relativt rättvisande, men inte fullständig bild.

## 10.1 Egenåtgärdernas roll i konsumentpolitiken

Den konsumentpolitiska lagstiftningen förutsätter ett väl fungerande samspel mellan näringsliv och olika myndigheter, främst Konsumentverket/KO. Det kan komma till uttryck på flera sätt, genom kontakter på olika nivåer, vid framtagandet av riktlinjer eller utveckling av egenåtgärder.

Marknadsföringslagens huvudbestämmelse om otillbörlig marknadsföring (2 §) hänvisar uttryckligen till god affärssed, dvs. normer som fortlöpande växer fram och som anger vad som är god sed på olika marknadsföringsområden. Bestämmelsers materiella innebörd ges således till viss del genom det seriösa näringslivets praxis. Huvudprincipen är att ärenden



skall lösas på frivillig väg genom förhandlingar mellan berörda näringsidkare och den övervakande och ingripande myndigheten. Ytterst sällan behöver ärenden gå till Marknadsdomstolen.

Det direkta inflytandet från egenåtgärder på motsvarande eller likartade åtgärder från det allmännas sida är särskilt påtagligt på området god etik i marknadsföringen. Förekomsten av egenåtgärder är en förutsättning för tolkningen av begreppet god affärssed i marknadsföringslagen. Marknadsdomstolen har också vid flera tillfällen i sina beslut direkt hänvisat till såväl "Grundregler för reklam" som andra yngre marknadsföringskoder från ICC samt uttalanden och bedömningar som gjorts av branschspecifika etiknämnder, t.ex. Kemi-branschens Etiknämnd och Nämnden för bedömning av läkemedelsinformation. I sin granskning av reklam på läkemedelsområdet åberopar Läkemedelsverket, sedan flera år, direkt branschens egna "Regler för läkemedelsinformation" som är betydligt mer detaljerade än lagbestämmelserna på området (21 § läkemedelslagen).

Endast åtaganden och åtgärder som näringslivet självt och på frivillig grund beslutar om anses som egenåtgärder. Konsumentverket/KO och andra myndigheter kan medverka i framtagandet och utformningen. Flera av de framför allt branschvisa egenåtgärdssystem rörande god etik i marknadsföringen som växt fram sedan mitten av 1980-talet har tillkommit efter förhandlingar mellan berörda delar av näringslivet och Konsumentverket/KO.

I frågor om otillbörlig marknadsföring är egenåtgärder av stort värde för tolkning och tillämpning av lagstiftningen på området. Egenåtgärder i form av framtagande av standardkontrakt, reklamationsregler och rutiner för reklamationshantering utgör också en viktig förutsättning för en väl fungerande konsumentköprätt. På dessa områden kan egenåtgärder och åtgärder från det allmänna huvudsakligen ses som komplement till varandra.

Egenåtgärder och åtgärder från det allmänna får dock ibland anses utgöra alternativ till varandra. Av praktiska och ekonomiska skäl kan det inte alltid vara motiverat att ha "dubbel-täckning" med både tillsyn i det allmännas regi och egenåtgärdssystem. Den större flexibilitet som är möjlig inom ramen för egenåtgärder kan vara ett annat skäl till att se egenåtgärderna som alternativ till offentligt rättsliga åtgärder. Egenåtgärder kan också vara av särskilt värde då lagstiftning saknas, t.ex. när det gäller diskriminerande reklam.

## 10.2 Fördelar och nackdelar med egenåtgärder

En brist hos egenåtgärder kan vara frivilligheten. Företag som inte accepterar egenåtgärder kan i princip negligera dem. Inom flertalet branschvisa system är det dock en förutsättning för medlemskap i branschföreningen att medlemsföretagen underkastar sig och följer branschens egenåtgärder. Motsvarande krav kan inte uppställas inom ramen för branschövergripande system. Särskilt inom området god etik i marknadsföringen medför samspelet mellan marknadsföringslagen och god affärs-sed dock att frivilligheten till viss del är en illusion. Samtidigt har egenåtgärder en klar styrka just i stor flexibilitet som ger möjlighet att nå hög värdegemenskap och ambition att respektera åtgärderna bland berörda företag.

Egenåtgärder kan många gånger administreras på ett enklare sätt än vad som är möjligt inom ramen för förvaltningsrättslig lagstiftning. Från samhällsekonomisk utgångspunkt är egenåtgärder sannolikt i vissa fall mer kostnadseffektiva än enbart åtgärder från det allmänna. Detta argument måste dock vägas mot kraven på kontroll, insyn och inflytande från det allmännas sida.

Egenåtgärder kan ibland ge en bättre regelefterlevnad än motsvarande offentligrättsliga regler. Sett ur näringslivets synvinkel kan egenåtgärder vara ett medel att skapa goodwill för såväl enskilda företag som branschorganisationer och hela näringslivet.

En nackdel med egenåtgärder kan vara bristen på sanktionsmöjligheter. Egentliga sanktioner måste vila på föreningsrättslig grund och kan i princip endast krävas av ett företag som är medlem i den berörda branschorganisation. Från näringslivets sida hävdas att den offentlighet som ges åt avgöranden inom ramen för flertalet egenåtgärdsprogram, främst inom etikområdet, i praktiken fungerar som en kännbar sanktion.

Sanktioner eller liknande inslag förekommer dock inom några branschvisa egenåtgärdsprogram avseende god etik i marknadsföringen, t.ex. inom tobaksbranschen och bryggeribranschen. Dessa kan betecknas som föreningsviten.

De branschvisa systemen, eller åtminstone inslag i dem, kan under vissa förhållanden vara tveksamma från konkurrens-lagens utgångspunkter. Exempelvis kan standardvillkor som på ett enhetligt sätt påverkar priset samt alltför långt drivna förbud mot vissa marknadsföringsmetoder riskera att komma i konflikt med 6 §, om förbud mot konkurrensbegränsande samarbete, i den nya konkurrenslagen. Detta utgör inte något hinder



mot egenåtgärder i sig, men bör i större utsträckning än hittills beaktas vid utformningen av särskilt branschvisa egenåtgärds-system.

### 10.3 Egenåtgärder tillkomna före och efter 1986

I propositionen om konsumentpolitikens inriktning (prop. 1985/86:121) framhölls att egenåtgärder i framtiden skulle ges en ökad omfattning och betydelse. Det statsfinansiella läget medförde att insatser på området måste minskas och Konsumentverkets arbete främst ägnas åt prioriterade områden. Med hänsyn till detta samt till den allmänna politiska strävan att avreglera samhället ställdes förväntningar på ökade egenåtgärder. I bilaga 2 har det inte funnits anledning att ta med egenåtgärder, som t.ex. standardkontrakt och garantisystem, medan däremot system för reklamationshantering behandlas.

Efter årsskiftet 1985/86 har 24 branschvisa egenåtgärdsprogram tillkommit. Det är främst egenåtgärder med inriktning på god etik i marknadsföringen samt system för reklamationshantering som växt fram. Kvantitativt har det skett en positiv utveckling av egenåtgärder under de senare åren av 1980-talet. Egenåtgärderna måste emellertid också värderas i kvalitativa termer.

### 10.4 Några utvärderingar av egenåtgärder

Med hänsyn till den vida definitionen av egenåtgärder är det svårt att med generell giltighet utvärdera dessa. Utvärderingar görs kontinuerligt av berörda branschorganisationer. Konsumentverket har också sökt utvärdera vissa egenåtgärds-system.

#### *Konsumentverkets rapport om tre egenåtgärder*

I en rapport från Konsumentverket (1991/92:6), "Näringslivets egenåtgärder — hur fungerar de?", gjordes en utvärdering av tre egenåtgärds-system: telefonförsäljning, marknadsföring av hemelektronik och tobaksreklam. Samtliga tre egenåtgärdsprogram avsåg god etik i marknadsföringen och hade tillkommit några år tidigare efter nära samarbete mellan de ansvariga branschorganisationerna och Konsumentverket.

Uppläggningsarna av de tre programmen och förutsättningarna för dem skilde sig i flera avseenden. I rapporten konstaterar Konsumentverket att ärenden hos verket rörande telefonförsäljning minskat kraftigt och att verket kunnat koncentrera sina

insatser på området till rådgivning. Informella och praktiskt väl fungerande kontaktformer med branschföreningen hade utvecklats. Verket ansåg att kunskapen och medvetenheten hos försäljarna om gällande regler på området hade ökat och att detta hade lett till en påtaglig sanering av marknadsföringen samt till ett ökat skydd för konsumenterna.

I fråga om tobaksbranschen konstateras att de skärpta riktlinjer som antagits i anslutning till att egenåtgärderna inleddes hade fått god genomslagskraft och att efterlevnaden av gällande regler hade förbättrats. Vidare sägs att den så gott som heltäckande granskningen av all tobaksreklam som kommit till stånd genom egenåtgärderna inte hade varit möjlig utan dessa.

Effekterna av hemelektronikbranschens egenåtgärder bedöms på likartat sätt. Även om verket fortfarande hade många ärenden att handlägga på området, innebar branschens åtgärder att totalt sett en avsevärt större mängd marknadsföringsåtgärder inom branschen kom att granskas. Verket beklagade att verksamheten vid branschens etiska nämnd hade lagts ned, men konstaterade att denna, samt inte minst dokumentationen av gällande regler och viktigare avgöranden på området, hade lett till att medvetenheten i branschen om god sed på området hade utvecklats positivt.

Även om det i rapporten betonas att utvärderingen av de tre branschernas program inte ger underlag för några generella bedömningar, framhålls att egenåtgärder kan vara ett bra och effektivt komplement till lagstiftning.

Också näringslivet gör utvärderingar av sina program. T.ex. har bryggeribranschen gjort en utvärdering som säger att antalet inkomna ärenden till Konsumentverket om felaktig ölreklam minskat med ca 80 procent sedan åtgärder i form av kursverksamhet hade inletts.

### *Konsumentverkets rapport om kommunal reklamationshantering*

I Konsumentverkets rapport 1992/93:3, "Kommunal reklamationshantering – beskrivning och utvärdering", ingick en enkät till 18 frivilliga reklamationsnämnder. Det framgår att dessa reklamationsnämnder under 1991 handlade ca 4 600 ärenden. 90 procent av dessa hänförde sig till försäkringsområdet. Det bör noteras att urvalet privata reklamationsnämnder i Konsumentverkets rapport inte är detsamma som i den undersökning som redovisas i bilaga 2. Även om det totala antalet ärenden inom ramen för privata nämnders reklamationshantering torde vara större än vad som anges i Konsument-



verkets rapport, är antalet väsentligt lägre än antalet reklamationsärenden inom ramen för den kommunala konsumentvägledningens och ARN:s verksamhet. Man bör dock komma ihåg att de flesta reklamationer inte leder till någon tvist.

Enligt Konsumentverkets rapport anser konsumentvägledarna i drygt 40 procent av kommunerna att företagen har otillräckliga kunskaper om lagar och regler i anslutning till reklamationshantering. I ungefär hälften av kommunerna anser man att information och utbildning av företag och konsument är ett adekvat medel för att minska antalet reklamationsärenden hos den kommunala konsumentverksamheten.

## 10.5 Särdrag hos olika slag av egenåtgärder

I detta avsnitt behandlas några slag av egenåtgärder och deras särdrag. Flertalet av exemplen återfinns i bilaga 2.

### *God marknadsföringsetik*

Näringslivet har lång tradition i att behandla etiska frågor i marknadsföringen. En omfattande självreglering och självsanering var bakgrunden till 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring, sedermera ändrad och utbyggd till 1975 års marknadsföringslag. Med undantag för läkemedelsbranschen och stora utbildningsaktiviteter låg emellertid egenåtgärder med denna inriktning på en relativt låg nivå fram till början av 1980-talet. Den konsumentpolitiska synen på egenåtgärder förändrades i mitten av 1980-talet och aktiviteterna har därefter ökat. Flertalet av de nya egenåtgärdsprogrammen avser god sed i marknadsföringen.

Egenåtgärderna är både branschövergripande och branschspecifika. Ett tjugotal sådana kan identifieras. Vanliga inslag är regler för marknadsföringen, gransknings- och bedömningsfunktioner samt undervisning för marknadsförarna. Företagsegna system som främst innebär förhandsgranskning av planerade marknadsföringsåtgärder finns också, ofta som en direkt följd av de branschövergripande och branschspecifika systemen.

### *Marknadsetiska regler*

De centrala branschövergripande reglerna är Internationella Handelskammarens (ICC) ”Grundregler för reklam” samt ”Regler för säljfrämjande åtgärder”. Grundreglerna utgör i praktiken en föregångare till marknadsföringslagen och har

fortfarande betydelse för tolkningen och tillämpningen av generalklausulen om otillbörlig marknadsföring (2 §). ICC har under senare år utfärdat ytterligare regler, t.ex. regler om miljöargumentering i reklamen samt särskilda regler för s.k. direktmarknadsföring. Samtliga dessa regler har antagits av det svenska näringslivet.

Inom vissa branscher, t.ex. läkemedel, hälsokost och livsmedel, har branschspecifika regler växt fram, ofta i nära anslutning till "Grundregler för reklam". Livsmedelsbranschens regler har en speciell utformning eftersom de innehåller inte bara regler utan också en sammanställning av kända vetenskapliga förhållanden i fråga om livsmedels/kostens betydelse för hälsan. Hälsokostbranschen har dock hittills främst utnyttjat Konsumentverkets riktlinjer för marknadsföring av naturmedel. Tobaksbranschens system bygger på att man tillämpar och tolkar Konsumentverkets riktlinjer för marknadsföring av tobaksvaror.

Inom de branschprogram där branschspecifika regler saknas, används huvudsakligen olika marknadsföringskoder från ICC. Den praxis som växer fram genom avgöranden från systemens bedömningsinstanser kan leda till att ytterligare branschspecifika regler växer fram. Ett exempel är kemibranschen där en etiknämnd som tar ställning till etiska frågor i anslutning till bl.a. marknadsföringsåtgärder, ännu är det enda inslaget i programmet.

### *Sammansättningar av etiska nämnder*

Det finns två branschövergripande etiknämnder för god sed i marknadsföringen, MarknadsEtiska Rådet (MER) och Etiska Rådet mot Könsdiskriminerande reklam (ERK). Härtill kommer ett tiotal branschspecifika etiska nämnder inom t.ex. läkemedelsbranschen, hälsokostbranschen och kemibranschen.

Sammansättningen av de etiska nämnderna varierar. Med några få undantag har som ordförande utsetts en från branschintressen fristående högt kvalificerad jurist. Bland övriga ledamöter återfinns alltid personer anställda i företag som skall företräda branschkunskaper. Det vanligaste är att dessa är i majoritet. I flertalet nämnder finns dessutom från branschintressen fristående personer som företräder sådan särskild sakkunskap som är av intresse för de frågor som nämnden behandlar. I några fall, t.ex. läkemedelsbranschen och hälsokostbranschen, ingår företrädare för konsument/kundintresset i nämnden.

För löpande gransknings- och anmälningsfunktioner liksom



för sekreterarfunktionen i de etiska nämnderna svarar ofta en tjänsteman på den ansvariga branschorganisationen. Inom läkemedelsbranschen ombesörjer dock en fristående läkare en särskild granskningsfunktion som täcker så gott som alla skriftliga marknadsföringsåtgärder i branschen. Inom vissa branscher, t.ex. livsmedel och numera även hemelektronik, saknas en egentlig bedömningsinstans. Dock förekommer här, via branschorganisationerna och i livsmedelsbranschen via Stiftelsen Svensk Näringsforskning, viss rådgivning som företagen kan utnyttja.

### *Information och undervisning*

Näringslivets information och undervisning avseende god etik i marknadsföringen är med internationella mått omfattande och kvalificerad. Särskilt vanlig är undervisning för marknadsförare på olika nivåer.

Sveriges Reklamförbund har sedan 1960-talet ett system för utbildning av ansvarig reklamutgivare. Den ger i första hand praktiska kunskaper i gällande regler, såväl offentlighetsrättsliga som utomrättsliga, i marknadsföring och annan informationsgivning, upphovsrätt, fotografiskt och tryckfrihetsrätt. Även köprätt, konkurrensrätt och andra marknadsrättsliga regler behandlas.

Sveriges Annonsörförening införde ungefär samtidigt ett system med delegerad reklamansvarig. Utbildningen täcker i huvudsak samma ämnesområden som för ansvarig reklamutgivare, men är inte lika ingående och praktiskt inriktad.

Bland branschspecifika informations- och undervisningsåtgärder på området kan nämnas Tidningsutgivareföreningens kurser för tidningsföretagens annonsgranskare, bryggeribranschen kurser rörande de speciella reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker, läkemedelsbranschen kurser dels för s.k. informations- och marknadsansvariga, dels för s.k. läkemedelskonsulenter. I anslutning till nämnda kurser har undervisningsmaterial med praktiska exempel tagits fram. Informationsmaterial har också tagits fram för företag och deras marknadsförare inom andra branscher, t.ex. direktförsäljnings- och hemelektronikbranscherna.

Branschorganisationer, bl.a. Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Köpmannaförbund, har en tradition att ta fram informationsmaterial för att t.ex. förklara innebörden av lagstiftning som rör företagets relation till konsumenterna.

## *Standardkontrakt, reklamationshantering och reklamationsrutiner*

Att ta fram standardkontrakt, garantisystem etc. har gammal tradition inom näringslivet. Den bristfälliga balansen mellan säljares och konsumenters intressen som funnits i standardkontrakten utgjorde delvis grunden för den moderna konsumentköprätten och för den villkorskontroll som bedrivs med stöd av avtalsvillkorlagen.

Standardkontrakt avser oftast såväl leverans- och pris- som ansvarsbestämmelser. Genom den s.k. Köpekontraktgruppen tillhandahåller näringslivet kontrakt för olika slags konsumentköp. Speciella förhållanden i olika branscher medför dock att branschspecifika kontrakt ibland kan behövas. Det är inte heller ovanligt att vissa företag utarbetar egna kontraktsformulär. Standardkontrakt är en nödvändighet för en fungerande marknad. Standardkontrakten gör det möjligt att förebygga och enhetligt lösa många problem.

Reklamationsregler och reklamationshantering är också egenåtgärder av stor vikt. Flertalet företag, i synnerhet inom detaljhandeln, har i varierande grad rutiner och regler för att hantera reklamationer. Inte sällan sker reklamationshanteringen i samråd mellan leverantörer och detaljhandel, särskilt när det gäller kapitalvaror.

Kvalificerad reklamationshantering bedrivs i försäkringsbranschen på ett sätt som knappast förekommer i andra branscher. Dessa utvecklade rutiner förekommer hos i princip alla försäkringsbolag och leder till att huvudsakligen endast speciella och svårlösta ärenden i branschen blir föremål för Allmänna reklamationsnämndens (ARN) behandling. Flertalet ärenden, särskilt enklare frågor, löses således redan genom försäkringsbolagens system med prövning i flera instanser.

Flera organisationer, t.ex. Sveriges Köpmannaförbund (Trygga Köp), Kooperativa Förbundet (Köptrygghet) och Motorbranschens Riksförbund (MRF-kundskydd), går i god för att deras medlemmar följer ARN:s rekommendationer. Skulle så inte ske, har organisationerna åtagit sig att gå emellan och ersätta kunden. En nämnd inom Sveriges Köpmannaförbund behandlar frågor som rör medlemsföretagens reklamationshantering. Nämnden avger bl.a. rekommendationer om fördelningen av kostnader mellan förbundet och det berörda medlemsföretaget i ärenden där förbundets Trygga Köpgaranti tas i anspråk. Nämnden skall också följa medlemsföretagens reklamationshantering och vid behov ta initiativ till åtgärder för att förbättra den. Dessutom följer nämnden verksamheten vid ARN och kan



vid behov föreslå frågor att behandlas i ARN:s råd eller att beaktas av de ledamöter i ARN som företräder köpmannasidan.

### *Informationssystem och rådgivning*

Standardiserad information avseende en bransch och dess produkter förekommer i ett antal branscher, dels som branschvisa marknadsöversikter, dels som rutiner för standardiserad information för de medverkande företagens marknadsföring. Även rådgivning till företag och konsumenter förekommer i viss utsträckning.

Branschvisa marknadsöversikter förekommer i flera branscher och tillhandahålls av branschorganisationen eller av ett för branschen gemensamt informationsbolag. Exempel är radio- och TV-branschens "HiFi-handboken" samt publikationerna "FASS" och "Patient-FASS", som ges ut av läkemedelsbranschen. Standardiserad information i marknadsföringen har byggts upp inom vissa branscher. Möbelbranschens "Möbel fakta" för standardiserad utformning av etiketter med information om möblers egenskaper är ett sådant exempel.

Egenåtgärder på branschnivå som innebär direkt rådgivning till konsumenterna är ovanliga. Ett undantag är verksamheten inom Konsumenternas försäkringsbyrå, som ger opartisk rådgivning till konsumenterna såväl före som efter köp av försäkringar. Byrån intar också en medlarroll mellan konsument och försäkringsbolag i fall av tvist om skadereglering. I början av januari 1994 öppnas en motsvarande byrå, Konsumenternas bankbyrå, dit konsumenter kan vända sig för att få information i bankfrågor.

KF ger ut en skriftserie med konsumentupplysning: "Tjäna på att veta".

Direkt rådgivning till konsumenterna förekommer betydligt oftare på företagsnivå och utgör en självklar uppgift för många avdelningar för konsumentkontakt vid företag.

### *Produktsäkerhet*

Egenåtgärder avseende produktsäkerhet förekommer både inom ramen för produktutveckling och vid efterkontroll av produkter som redan finns på marknaden.

Företag och branschorganisationer medverkar i standardiseringsarbete, ofta i nära samarbete med berörda myndigheter. I samband med närmandet till EU kommer produktsäkerhetsarbetet inom näringslivet att i högre utsträckning innebära en

egenkontroll i anslutning till lagstiftning om utformningen av och egenskaperna hos olika produkter.

När Produktåterkallelsekommittén lade fram sitt betänkande (SOU 1987:24) som sedermera ledde till införandet av produktsäkerhetslagen, påpekades att många företags agerande i samband med frivilliga produktåterkallelser hade en påtaglig tillfällighetskaraktär och att förberedda rutiner i stor utsträckning saknades. Som två tydliga undantag pekades på de väl utbyggda system för återkallelse som finns i läkemedelsbranschen och motorbranschen. Såvitt vi kunnat finna har inte något ytterligare återkallelse-system byggts upp.

Sedan produktsäkerhetslagen trädde i kraft har inte något ärende rörande återkallelse handlagts i Marknadsdomstolen.



# De frivilliga organisationerna

## Sammanfattning

Det svenska systemet för konsumentinflytande bygger på samarbete mellan det allmänna, näringslivet och konsumenterna, de senare företrädda av fackföreningar, konsumentkooperationen, intresseorganisationer och politiska partier. Tillsammans kan de frivilliga organisationerna bland sina medlemmar räkna in större delen av den svenska befolkningen.

Fler organisationer i Sverige arbetar med konsumentfrågor än i övriga nordiska länder.

Fristående konsumentorganisationer med konsumentfrågor som huvuduppgift har inte haft den framträdande roll i konsumentpolitiken som man kan finna i vissa andra länder. Marknadsövervakning, information om pris och kvalitet samt utbildning och opinionsbildning är den vanligaste verksamheten. Många organisationer deltar i tvistlösning och i standardiseringsarbete.

I december 1992 bildades Sveriges Konsumentråd av Handikappförbundens Samarbetsorgan, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, KF, LO, TCO, Naturskyddsföreningen, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Pensionärsförbund.

## 11.1 De frivilliga organisationernas roll i den svenska modellen

De frivilliga organisationernas roll i Sverige har understrukits i återkommande riksdagsbeslut.

I proposition 1985/86:121 föreslogs att konsumenternas möjligheter att påverka produktion och distribution av varor och tjänster skulle förstärkas. Man eftersträvade därför ett ökat engagemang från de frivilliga organisationerna, främst från folkrörelserna. I propositionen konstaterades att de frivilliga organisationerna har sin största betydelse på det lokala planet och att en väsentlig förutsättning för konsumentpolitikens utveckling är ett ökat engagemang från de frivilliga organisationerna på lokal nivå.

Det statliga stödet har inriktats på handikapporganisationer (utformning av produkter, lokaler och information), husmodersförbund (hushållens ekonomi och priser), fackliga organisationer (konsumentombud på arbetsplatser), pensionsorganisationer (prisfrågor och utbildning), miljöorganisationer (konsumtionens effekter på miljön), friluft- och idrottsorganisationer (fritidsutrustning, kost och hälsa). Allt oftare har stödet riktats till projekt på lokal och regional nivå.

Enligt propositionens intentioner bildades KF:s konsumentpolitiska råd där övriga konsumentkooperativa organisationer samt LO och TCO deltog.

År 1992 ersattes rådet med en paraplyorganisation för frivilliga konsumentorganisationer, Sveriges Konsumentråd. I samband med detta vidgades medlemskretsen av ideella organisationer.

## 11.2 Organisationernas roll i samband med EES-avtalet och närmandet till EU

Konsumentinflytandet inom EU utövas av ett särskilt konsumentråd. Rådet består av 16 representanter utsedda av samarbetsorganisationerna för medlemsländernas konsumentorganisationer (BEUC), konsumentkooperationer (EUROCOOP), kvinno- och familjeorganisationer (COFACE) och Europafacket (ETUC) samt 17 representanter från olika nationella organisationer som företräder regionala, handikappades, etc. konsumentintressen. (Organisationerna och representationen beskrivs närmare i kap. 14.)

I konsumentfrågor kan rådet konsulteras av EG-kommissionen. För att rådet skall kunna uttala sig på eget initiativ fordras



två tredjedels majoritet bland de närvarande vid rådets omröstning.

Vid en eventuell svensk anslutning till EU kommer de svenska frivilliga organisationernas möjligheter att påverka den europeiska konsumentpolitiken att vara knutna till representation i EG:s konsumentråd. Ett av syftena med bildandet av Sveriges Konsumentråd var att skapa en plattform för samverkan mellan de olika frivilligorganisationerna i Sverige och genom detta råd föra fram organisationernas intressen i olika europeiska organ. Sveriges Konsumentråd är medlem i BEUC.

Även EFTA har bildat en rådgivande konsumentkommitté. De svenska representanterna kommer från organisationer som är medlemmar i Sveriges Konsumentråd.

### 11.3 De frivilliga organisationernas inriktning

Frivilliga konsumentorganisationer kan beskrivas som följer:

- Fristående egentliga konsumentorganisationer med konsumentaktiviteter som huvudengagemang. Till den gruppen hör dels organisationer med allmän konsumtionsinriktning, dels sådana med inriktning på en viss produkt eller tjänst.
- Organisationer och folkrörelser med allmänt samhällsintresse där ett konsumentpolitiskt engagemang utgör en del av organisationens övergripande mål, t.ex. fackföreningar, politiska partier och andra sammanslutningar såsom nykterhets-, kvinno-, pensionärs- och invandrarorganisationer.
- Den konsumentkooperativa rörelsen har en särställning inom konsumentpolitiken eftersom den, förutom sitt engagemang i konsumentfrågor, har utvecklat en omfattande kommersiell verksamhet.
- Konsumentaktiviteter inom ramen för studieförbundens verksamhet.

Till de ovan nämnda bör fogas stöd till frivilliga insatser från bl.a. Barn- och ungdomsdelegationen under Civildepartementet och Konsumentverket. I redovisningen av olika frivilliga konsumentorganisationer behandlas dessa enligt indelningen ovan. Därefter följer en beskrivning av ungdomsprojekt.

Genomgången av de frivilliga organisationerna kan inte göra anspråk på fullständighet.

## 11.4 De frivilliga organisationernas engagemang

De nedan redovisade uppgifterna är hämtade från det nordiska samarbetsprojektet "Kartläggning av konsumentpolitiskt samarbete i frivilliga organisationer". I den första rapporten är inte fackliga organisationer redovisade. Dessa har kartlagts i en särskild studie. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste resultaten för svenska organisationer:

Var tredje organisation har en konsumentpolitisk målsättning inskriven i sitt program och särskilt utskott/arbetsgrupp för konsumentfrågor.

Nästan var fjärde organisation har konsumentansvariga på regional respektive lokal nivå samt en särskild post i budgeten för konsumentfrågor.

Mer än var tredje organisation har utsett medlemmar med konsumentansvar. Totalt finns ca 2 400 personer med ansvar för konsumentfrågor i landet.

Vid en nordisk jämförelse visar det sig att fler organisationer i Sverige än i de övriga länderna arbetar med konsumentpolitiska frågor och har konsumentpolitiska målsättningar. De svenska organisationerna har flest konsumentansvariga på lokal nivå. De konsumentansvariga i Sverige arbetar också i större omfattning ideellt.

Aktiviteter som rör konsumtion/miljö toppar listan i samtliga länder. De svenska organisationerna har i regel haft fler aktiviteter på de olika konsumentområdena. De använder också i högre utsträckning åtgärder som protester, uppvaktning av företag, bojkotter och demonstrationer i opinionsarbetet än liknande organisationer i de övriga nordiska länderna.

## 11.5 Exempel på konsumentorganisationer och deras verksamhet

Uppgifterna om de frivilliga organisationerna och deras verksamhet är huvudsakligen hämtade från svaren på den enkät som kommittén tillställt 40 organisationer.

### *Egentliga konsumentorganisationer*

Organisationer med allmän konsumentpolitisk inriktning:

#### **Konsumentgillesförbundet**

Konsumentgillesförbundet är en ideellt arbetande konsument-



organisation med rötter i svensk konsumentkooperation. Förbundet bildades 1907 som en kvinnoorganisation. Från 1969 är medlemskap öppet även för män. Fram till 1993 hade förbundet ekonomiskt stöd från KF. Från 1994 finansieras verksamheten genom medlemsavgifter, egna fonder och eget kapital samt statligt bidrag. Konsumentgillesförbundet är medlem i Sveriges Konsumentråd.

Antalet medlemmar minskade från ca 10 000 till ca 2 700 mellan 1983 och 1993.

Förbundet har till syfte att informera och utbilda medlemmarna, väcka frågor, skapa debatt och bilda opinion för konsumenternas bästa. Dessutom verkar förbundet för en förstärkning av den ekonomiska demokratin, för social utveckling, för jämställdhet samt för ökade kunskaper om samhällsbyggnaden.

Förbundets verksamhet omfattar bevakning av prisutvecklingen, marknadsövervakning, utbildning i studiecirklar, produktinformation om pris, kvalitet samt produktsäkerhet, samt information om konsumenträtt. Förbundet är remissinstans i konsumentfrågor och representerat i ARN.

### **Husmodersförbundet Hem och Samhälle**

Husmodersföreningarnas Riksförbund bildades 1919 och inriktade sig från början på den tekniska utvecklingens betydelse för hemarbetet. Bl.a. togs initiativ till provning av nya elektriska apparater och andra tekniska hjälpmedel.

I dag fortsätter verksamheten genom Husmodersförbundet Hem och Samhälle med nära 20 000 medlemmar i ca 400 lokalföreningar. Förbundet finansieras huvudsakligen genom medlemsavgifter, som 1992 uppgick till ca 1,3 miljoner kronor. Härtill kommer statliga bidrag med ca 300 000 kronor och övriga bidrag med ca 200 000 kronor.

Förbundet är inriktat på hushålls- och konsumentfrågor, men där finns också familje-, kvinno-, jämställdhets-, miljö-, freds- och trygghetsfrågor. Förbundet är en av grundarna av Sveriges Konsumentråd.

Förbundets verksamhet omfattar bevakning av prisutvecklingen, marknadsövervakning, utbildning i bl.a. studiecirklar, produktinformation om pris, kvalitet och produktsäkerhet, information om konsumenträtt och tester samt standardiseringsarbete genom deltagande i SIS konsumentråd. Förbundet är representerat i ARN.

## Konsument-Forum

Konsument-Forum bildades 1987. Föreningen har ca 2 000 medlemmar.

Föreningen vill ge konsumenter möjlighet att i grupp samarbeta i frågor och aktiviteter för att påverka i första hand aktörerna på marknaden men även samhället i stort. Man strävar efter att bilda opinion för ett långsiktigt och konsekvent konsumtionsbeteende som tar större hänsyn till effekterna på miljön och samhället.

I samarbete med andra ideella organisationer driver föreningen SPAR-RINGEN, ett inköpskooperativ, genom vilket medlemmarna köper direkt från producenterna. I projektet medverkar 5 000–6 000 familjer. Mottot är "att handla rätt", dvs. ekologiskt riktigt.

Verksamheten omfattar marknadsövervakning, produktinformation om pris och kvalitet, samt utbildning.

I september 1993 bildades ett nätverk för samverkan i livsmedelsfrågor av ett 20-tal ideella organisationer. Namnet på nätverket är "Underverket – konsumenter i samverkan". Konsument-Forum ingår i nätverket.

## Sveriges Konsumentråd

Sveriges Konsumentråd bildades i december 1992 av åtta riksomfattande organisationer. Dessa var Handikappförbundens samarbetsorgan, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, KF, LO, TCO, Naturskyddsföreningen, Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Sveriges Pensionärsförbund (SPF). Under 1993 har Konsumentgillesförbundet, ABF och Konsumentvägledarnas förening tillkommit.

Konsumentrådet verkar för att stärka de svenska konsumenternas ställning nationellt och internationellt.

Medlemsavgifterna beräknas under 1993 inbringa ca 650 000 kronor och statliga projektbidrag uppgår till 250 000 kronor. Konsumentrådet har ett eget sekretariat.

Rådet antar medlemmar som erkänner dess uppgifter och ändamål. Samtliga medlemsorganisationer, med undantag av Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Konsumentgillesförbundet och Konsumentvägledarnas förening, är organisationer och folkrörelser där konsumentpolitiska mål utgör en del av organisationens totala engagemang.

Konsumentrådet arbetar för att stärka konsumentverksamheten i medlemsorganisationerna och skapa en tydlig arbetsfördelning mellan rådet och dess medlemmar. Möjligheten till samarbete mellan medlemsorganisationerna har visat sig vara goda. Förutsättningarna för ökad aktivitet på det lokala



planet bedöms också som goda. Projektet "prispressarna" genomfördes i samarbete med LO, PRO och Livsmedelsarbetarförbundet.

Konsumentrådets verksamhet är inriktad på opinionsbildning, information, påverkan på myndigheter och näringsliv samt europeiskt samarbete. Rådet ser opinionsbildningen som sin primära uppgift. För att få tillgång till information och faktamaterial har Rådet etablerat samarbete med ett antal myndigheter.

Rådet har inlett samarbete med systerorganisationer i de nordiska länderna och deltar i det av Nordiska rådet upprättade konsumentutskottet (NKU). Vidare har Konsumentrådet antagits som medlem i den europeiska organisationen Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC).

Beslut har tagits om att starta en organisation för konsumentinflytande över den europeiska standardiseringen, Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs (ANEC). Samtidigt som ANEC startar sin verksamhet kommer sekretariatet som i dag samordnar representationen i de europeiska standardiseringsorganen att ta över sekretariatet för ANEC. Svenska deltagare i de tekniska kommittéerna kommer liksom tidigare i huvudsak att rekryteras från Konsumentverket.

ANEC godtar endast företrädare från fristående organisationer i sina styrelseorgan. Konsumentrådet blir sannolikt Sveriges representant i detta.

### **Övriga organisationer med allmän konsumentpolitisk inriktning**

Till gruppen egentliga konsumentorganisationer med allmän konsumentpolitisk inriktning kan ytterligare några fristående konsumentorganisationer hänföras. Flertalet är regionalt verk samma föreningar, bl.a. Konsumentkorpen i Dalarna, Föreningen Urkraft (Skellefteåregionen), Myntväktarna och Svenska Konsumenters Riksförbund.

### *Exempel på organisationer inriktade på enskilda branscher:*

#### **Hyresgästernas Riksförbund**

Hyresgästernas Riksförbund har ca 480 000 medlemmar. Det grundläggande målet är varje människas rätt till en god bostad till rimlig kostnad. Förbundet verkar också för att landets hyresgäster skall uppnå ett boende med trygghet, inflytande och gemenskap. År 1992 antog Hyresgästernas Riksförbunds kongress ett nytt handlingsprogram som bl.a. bygger på hyresgäst-

rörelsens grundsyn: bostäder åt alla, bra boende, rimliga boendekostnader, hyrespolitik för rättvis hyra, trygghet och inflytande för hyresgästerna, folkrörelse för bättre boende samt internationell verksamhet.

Inom ramen för dessa mål ryms verksamheter som tvistlösning, bevakning av prisutvecklingen, utbildning i studiecirklar och i annan form samt information om konsumenträtt.

Att förbättra hyresgästernas hyresvillkor är en av de främsta uppgifterna. Det sker genom dels kollektiva förhandlingar, dels enskilt biträde till medlemmarna.

### **Villaägarnas Riksförbund**

Villaägarnas Riksförbund är en sammanslutning av ägare till villa, fritidshus eller tomt på vilken småhus kan uppföras. Villaägarna organiserar också samfällighetsföreningar, ekonomiska föreningar och andra villaägareföreningar. Förbundet består av 756 anslutna föreningar varav 377 utgör samfällighetsföreningar och motsvarande ekonomiska föreningar. År 1992 var det totala medlemsantalet 104 000.

Villaägarna är till organisationsformen en koncern som omfattar Villaägarnas Riksförbund med dotterbolagen VSAB kontroll och besiktning AB, Villaägarnas Service AB samt Villaägarnas Besiktning AB. Koncernen omsatte 1992 ca 45 miljoner kronor.

Villaägarna verkar för rimliga boendekostnader, god boendemiljö, trygghet i boendet och ägandet samt valfrihet och inflytande över boendesituationen.

Bland verksamheterna anges tvistlösning, utbildning i studiecirklar och i annan form, information om konsumenträtt, samt rådgivning inom områdena juridik, samfällighetsfrågor, lantmäteri, planfrågor, tekniska frågor och energifrågor.

Andra verksamheter omfattar kontroll och besiktning av nyproducerade småhus, besiktning av begagnade småhus samt allmän rådgivning och service.

På boendeområdet finns också Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation, HSB och Riksbyggen.

### **Motormännens Riksförbund**

Motormännens Riksförbund (M) har ca 190 000 medlemmar (1992). Intäkter från medlemsavgifter uppgick till ca 51 miljoner kronor och övriga intäkter, främst från testverksamhet, till ca 9 miljoner kronor.

Motormännen erbjuder sina medlemmar information och rådgivning i alla frågor som rör bilinnehavet. Bland verksamheterna märks reklamationshantering, bevakning av prisut-



vecklingen ifråga om både bilar och bensin, produktinformation om produkter och kvalitet, produktinformation om säkerhet, tester och standardiseringsarbete. M testar årligen ca 20 000 bilar, varav ca 5 000 tester under 1992 gällde begagnade bilar före köp. Förbundet ger också råd i frågor som rör bilekonomi och försäkringar.

Bland aktiviteter för att förbättra inköpsvillkoren för konsumenterna nämns kontakter med regeringen i samband med tillämpningen av avgasåtagandet. Förbundet medverkar i de förhandlingar som Konsumentverket bedriver med Motorbranschens Riksförbund (MRF) om avtalsvillkoren vid bilköp och avtalsvillkoren för förbättrad reparationskvalitet vid bilverkstäderna etc.

På bilområdet finns även OK och Motormännens helnykterhetsförbund (MHF) med likartade verksamheter.

### **Sveriges Bankkunders Riksförbund**

Sveriges Bankkunders Riksförbund är en ideell förening som bildades 1992. Under året fick förbundet drygt 600 medlemmar. Intäkter från medlemsavgifter uppgick till ca 61 000 kronor.

Förbundet verkar för bättre etik inom det svenska bank- och finansväsendet samt stöder medlemmarna i deras kontakter med bankerna.

Förbundets verksamhet omfattar hushållsekonomisk rådgivning, skuldsanering, bevakning av prisutvecklingen, marknadsövervakning, utbildning i annan form än studiecirkel, produktinformation om pris och kvalitet samt information om konsumentträtt.

### *Organisationer och folkrörelser där konsumentpolitik utgör en del av verksamheten*

#### **Hushållningssällskapens Förbund**

Hushållningssällskapens verksamhet har gamla anor och spänner över ett brett fält. I första hand riktas verksamheten till befolkningen på landsbygden. Rådgivningen omfattar såväl produktionsteknik och ekonomi i lantbruket som kost- och konsumentfrågor.

Det första sällskapet bildades på Gotland 1791. Sedan mitten av 1800-talet finns det hushållningssällskap i alla län. Vid sällskapen byggdes så småningom upp en hemkonsulentorganisation med uppgift att på olika sätt hjälpa landsbygdens kvinnor till bättre arbetsförhållanden och arbetsmetoder.

Hushållslärare och senare även lanthushållslärare kom också att arbeta aktivt med konsumentfrågor.

I dag finns 32 hemkonsulenter inom organisationen. Förbundet består av 25 hushållningssällskap med tillsammans ca 90000 individuellt anslutna medlemmar. Intäkter av medlemsavgifter uppgick år 1992 till ca 1,7 miljoner kronor. De statliga bidragen uppgick samma år till ca 200 000 kronor och övriga inkomster till ca 14 miljoner kronor. Till övervägande del är medlemmarna boende på landsbygden.

Organisationen har inte antagit något konsumentpolitiskt program. Målet för dess konsumentpolitiska verksamhet är att genom information och rådgivning upplysa och vägleda medborgarna om god kost och hushållning med tillgängliga ekonomiska och materiella resurser.

### Landsorganisationen i Sverige

LO-förbunden har tillsammans ca 2,2 miljoner medlemmar. Sedan 1968 har konsumentpolitik varit en del av organisationens Familjepolitiska program.

LO tillhör grundarna av Sveriges Konsumentråd. Målet för LO:s konsumentpolitiska verksamhet är att

- göra medlemmarna medvetna om betydelsen av konsumentpolitik
- arbeta för att medlemmarnas köpkraft inte urholkas
- utöva inflytande för att påverka köpkraft, kvalitet och service inom såväl den privata som den offentliga sektorn.

Exempel på verksamheter på det konsumentpolitiska området är hushållsekonomisk rådgivning, skuldsanering, bevakning av prisutvecklingen (prispressargrupper), utbildning i studiecirklar och annan form (LO-skolor) samt standardiseringsarbete. Många LO-sektioner har bildat konsumentpolitiska kommittéer. I vissa fall har dessa kommittéer ansvar för de konsumentombud som återfinns på arbetsplatser i mer än 60 kommuner. Antalet fackliga konsumentombud på olika arbetsplatser uppgår till 400.

År 1992 utgav Konsumentverket boken "Från ord till handling" som redovisar sju LO-projekt om konsumentfrågor i det fackliga arbetet. De sju försöken gäller

- facklig konsumentinriktad utbildning
- konsumentutbildning för ungdomar, med tonvikt på första bostaden (LO-distriktet Sydöstra Sverige)
- konsumentombud och utbildning i det lokala facket (Blekinge och Kalmar län)



- konsumentombud på initiativ av den kommunala konsumentverksamheten
- kamratstöd och ekonomisk rådgivning på en arbetsplats
- regional ekonomisk rådgivning
- prispressarkampanj.

### **Tjänstemännens centralorganisation**

TCO-förbunden har tillsammans ca 1,3 miljoner medlemmar. TCO tillhör grundarna av Sveriges Konsumentråd. Beträffande konsumentpolitik framhåller TCO bl.a. följande:

”Löntagarnas köpkraft bestäms inte enbart av löner, skatter och priser. Den påverkas också av andra mer svåråttbara faktorer som kvalitet, ekonomisk livslängd, och om marknadsföringen är sund. Därför behövs en aktiv konsumentpolitik med bland annat en väl fungerande konsumenträttslig lagstiftning, möjlighet att få råd och stöd i hushållsekonomiska och konsumenträttsliga frågor av en kompetent kommunal konsumentvägledning, produktstandarder och normer som garanti mot onödigt hälsovådliga eller farliga produkter.”

TCO:s verksamhet på det konsumentpolitiska området sker genom

- regelmässigt remissarbete i konsumentpolitiska frågor
- bevakning av utvecklingen av priser, disponibel inkomst och konsumtion
- övervakning av standardiseringsarbetet med tonvikt på arbetsmiljöområdet, men också på konsumentområdet
- bevakning av hushållsekonomiska frågor och publicering av material och analyser i massmedia (rådgivning till enskilda förekommer inte).

### **Pensionärernas Riksorganisation**

PRO har 375 000 medlemmar i 1 565 lokalföreningar. I PRO:s handlingsprogram ingår ett konsumentpolitiskt avsnitt. År 1989 beslöts att varje förening skall ha ett konsumentombud. År 1993 fanns 1 200 ombud med specialutbildning i konsumentfrågor. Organisationen tillhör grundarna av Sveriges Konsumentråd.

Verksamheten har utökats i takt med att pensionärernas köpkraft försämrats. Organisationen har främst inriktat sig på varupriser, transporter och äldreomsorg. Andra viktiga områden är teknikstyrd service, butikslokaliseringar samt kvaliteten och tillgängligheten av offentliga tjänster.

Tillsammans med LO har PRO medverkat i prispressaraktiviteter. Dessa tillkom 1991 mot bakgrund av Rehnbergavtalet och avregleringen av jordbruket. Aktiviteterna fick under två år ekonomiskt stöd från Konsumentverket.

PRO fortsätter prispressarverksamheten under 1994.

### **Sveriges Pensionärsförbund**

SPF, som bildades 1938, har i dag 177 000 medlemmar i 860 föreningar över hela landet. SPF verkar för sina medlemmars intressen i första hand gentemot staten och kommunerna och andra samhällsorgan, som Telia, Posten och SJ.

Den enskilda sektorn har uppmärksammats mera på senare år, och på många håll har SPF-föreningarna inrättat s.k. konsumentombud till hjälp för medlemmarna i konsumentfrågor.

SPF är en av grundarna av Sveriges Konsumentråd och representerat i dess styrelse.

### **Naturskyddsföreningen**

Naturskyddsföreningen har ca 205 000 medlemmar. Föreningen är en av grundarna av Sveriges Konsumentråd.

Målet för den konsumentpolitiska verksamheten är att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling med hänsyn till miljön.

Bland verksamheterna kan nämnas marknadsövervakning och utbildning i studiecirklar och i annan form. När det gäller produktinformation är det framför allt miljöaspekter som prioriteras. På samma sätt medverkar Naturskyddsföreningen i standardiseringsarbetet främst i samband med miljömärkning. Vidare drivs kampanjer för att påverka människors livsstil. Föreningen driver också ett aktivt kampanjarbete för att underlätta för konsumenterna att hitta miljöanpassade alternativ i handeln, bl.a. genom projektet "Handla miljövänligt".

### **Handikappförbundens Samarbetsorgan**

Samarbetsorganet har 28 medlemsförbund med sammanlagt ca 360 000 medlemmar.

Målet för verksamheten är ett samhälle där funktionshindrades speciella behov av tillgänglighet, användbarhet, säkerhet och hälsa är tillgodosedda. Detta gäller vid konsumtion av både varor och tjänster.

De konsumentpolitiska aktiviteterna bedrivs i första hand av de enskilda handikappförbunden. Samarbetsorganet arbetar främst intressepolitiskt med konsumentfrågor.

Aktiviteterna omfattar marknadsövervakning, utbildning, produktinformation om hjälpmedel och deras kvalitet, infor-



mation om konsumenträtt samt deltagande i standardiseringsarbetet inom byggsektorn och teknikutveckling.

För de handikappade är tillgänglighetsfrågan av störst betydelse. Handikappsynpunkter måste finnas med vid utformandet av standarder för produkter, automater etc. Marknaden beaktar inte självklart de funktionshindrades intressen.

### **Jordens Vänner**

Jordens Vänner har ca 2 000 medlemmar. Målet för verksamheten är att få konsumenterna att inse att varje köp är ett medvetet val och att detta val bör ske utifrån mottot ”Mat Utan Djurindustri och Mat Utan Multinationella Storföretag (MUDIMUMS)”. För att konsumenterna skall kunna välja rätt, utger föreningen en vägledning. Via skrifter, broschyrer, föreläsningar etc. informerar man om bioteknik och jordbruksprodukter som är tillverkade utan kemiska tillsatser. Information om priser och kvalitet ingår i denna verksamhet. Jordens Vänner ingår i nätverket ”Underverket”.

### **IOGT-NTO**

IOGT-NTO har ca 72 000 medlemmar och är i sin huvuduppgift en nykterhetsrörelse som också bedriver konsumentpolitisk verksamhet. Organisationen uppger att målet med den konsumentpolitiska verksamheten är att öka medlemmarnas kunskaper om konsumentfrågor och påverka handelns utbud av miljö- och konsumentvänliga produkter. För detta ändamål har föreningen viss utbildning i studiecirklar och i annan form.

### **Verdandi**

Verdandi är en organisation inom arbetarrörelsen med inriktning på gemenskap och solidaritet. Skälet till Verdandis engagemang i konsumentfrågorna är uppfattningen att individen genom att stärkas i sin roll som konsument också stärks i sin totala livssituation. Verdandi ägnar sig huvudsakligen åt uppsökande och stödjande verksamhet. Härigenom nås särskilt resurssvaga konsument. Närheten till individen är viktig.

I Verdandis verksamhet ingår konsumentupplysning, utbildning i hushållsekonomi och konsumenträtt i form av kurser, temakvällar och studiecirklar. Vidare anordnas temakvällar med konsumentvägledare.

### **Sverigefinska Riksförbundet**

Sverigefinska Riksförbundet har ca 32 000 medlemmar. Målet för den konsumentpolitiska verksamheten är att öka Sverigefinnarnas kunskaper i konsumentfrågor, stärka deras ställning

som konsumenter bl.a. i hushållsekonomiska frågor, öka inflytandet och väcka opinion i konsumentfrågor bland Sverigefinnar. Riksförbundet bedriver utbildning och informerar om konsumenträtt.

### *Konsumentkooperationen*

*Konsumentkooperationen* startade som en konsumentorganisation med ett stort antal konsumentorganisationer i landet. För att stärka medlemmarnas ställning på marknaden beslöt man inom rörelsen att utveckla en handelsrörelse och att driva tillverkningsindustrier. Rörelsen genomgår för närvarande betydande förändringar. KF-koncernen håller på att omvandlas från ett konglomerat till en detaljhandelskoncern. Ett flertal stora konsumentföreningar har integrerat sin affärsmässiga verksamhet med KF (KDAB). År 1993 är drygt hälften av landets konsummedlemmar medlemmar i föreningar som överlåtit affärsverksamheten till KDAB och som börjat utveckla sin konsumentpolitiska roll.

Konsum Väst och Konsumentföreningen Stockholm har t.ex. antagit verksamhetsidéer vari ingår målformuleringar med konsumentrörelseambitioner.

Konsumentkooperationen består 1993 av 114 konsumentföreningar med sammanlagt 2,2 miljoner medlemmar. Medlemsantalet har ökat under senare år.

### *Studieförbund*

Studieförbundens verksamhet består dels av den utbildning som vänder sig utåt till allmänheten, dels av den verksamhet som bedrivs i anslutning till respektive studieförbunds medlemsorganisationer samt övrig verksamhet i form av kamratcirklar och uppdragsverksamhet.

Studieförbunden uppbär i dag bidrag från stat, landsting och kommuner, som under senare tid minskat. De statliga medlen (1 175 miljoner kronor 1991) går till studieförbundens riksorganisationer som i sin tur fördelar dem vidare till distriktsorganisationer och lokala avdelningar. Enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977) skall Folkbildningsrådet<sup>1</sup> besluta om vilka som skall erhålla bidrag samt fördela tillgängliga medel.

Bidrag från landstingen (325 miljoner kronor 1991) distribueras till studieförbundens distriktsorganisationer, och om sådana saknas, direkt till lokalavdelningarna. Viss del kan vara förbehållen speciella verksamheter.

Kommunala bidrag (660 miljoner kronor 1991) ges till studieförbundens lokala avdelningar som svarar för den folk-

<sup>1</sup> Rådet utses av Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Landstingsförbundet och Folkbildningsförbundet.



bildning som riktas direkt till allmänheten. Tidigare var viss del av de kommunala bidragen förbehållna kulturaktiviteter inom skola och barnomsorg.

Utvecklingen av studieförbundens cirkelverksamhet under de två senaste åren sammanfattas som följer:

År	Antal		
	cirklar	deltagare	studietimmar
1990/91	343 732	2 867 812	11 195 002
1991/92	323 335	2 828 779	10 802 954
Förändring i procent mellan åren	- 6,5	- 1,5	- 3,5

Såväl antalet cirklar och deltagare som studietimmar har minskat mellan de två verksamhetsåren.

Studieförbunden har stora likheter med varandra, men skiljer sig på vissa punkter, t.ex. i fråga om verksamhetens storlek och inriktning. ABF svarar för en knapp tredjedel av studieförbundens sammanlagda verksamhet, medan små studieförbund, som t.ex. KFUK/KFUM, står för någon procent.

Av studieförbundens totalt 10,8 miljoner timmar budgetåret 1991/92 svarade cirkelverksamhet med konsumentanknytning för knappt 6 procent. Ämnesområden med direkt konsumentpolitisk inriktning, t.ex. boende och konsument- och varukännedom, upptog ca 46 000 timmar vilket motsvarar ca 0,3 procent av det totala utbudet timmar.

Som exempel på studieförbundens verksamhet följer en kort redogörelse för den konsumentinriktade verksamheten hos studieförbunden ABF och Studieförbundet Vuxenskolan.

### ABF

Syftet med de studiecirklar som ABF anordnar i konsumentpolitiska ämnen är att sprida kunskap om hushållsekonomi och om metoder för att förbättra denna. Vidare är syftet att öka medvetenheten om köpvanor och deras konsekvenser för hushålls ekonomin, hälsan och miljön. Reklamens påverkan behandlas också.

ABF hade 245 cirklar i konsument- och varukännedom samt 121 cirklar i boendekunskap under verksamhetsåret 1991/92.

### Studieförbundet Vuxenskolan

SV intresserar sig för konsumentfrågor genom sina medlemsorganisationer. SV hade under verksamhetsåret 1991/92 ca 380 studiecirklar i konsument- och varukännedom samt 150 cirklar i boendekunskap. Målet för den konsumentinriktade verksam-

heten är bl.a. att medverka till utvecklingen av en konsumentorganisation. Samarbete sker bl.a. med den lokala organisationen Svenska Konsumenters Riksförbund.

Studieförbundet Vuxenskolan driver för närvarande ett flertal projekt med konsumentpolitisk inriktning riktade till psykiskt utvecklingsstörda och psykiskt sjuka.

## 11.6 Ungdomsprojekt med konsumentfrågor

I regeringens skrivelse 1990/91:143 framhålls betydelsen av att ungdomarna och deras föreningar i större utsträckning uppmuntras att arbeta med konsumentfrågor. Barn- och ungdomsdelegationen har under budgetåren 1991/92–1993/94 avsatt 6 miljoner kronor för projektverksamhet, som syftar till att stärka ungdomar i deras roll som konsument.

Med hänvisning till en mängd bakgrundsfaktorer som bidrar till att många ungdomar kommer att få en utsatt ställning, anser regeringen att det är viktigt att hjälpa ungdomar till en ökad ekonomisk medvetenhet och förmåga att hantera den egna ekonomin. Det krävs också en ökad insikt om de ekonomiska samband som påverkar ett hushålls ekonomi. Även frågor kring reklamens påverkan, konsumtion och miljö, val av livsstil och kvalitetsmedvetande är viktiga delar i ungdomarnas konsumentroll.

Målet för de aktiviteter som startats är alltså att öka ungdomars medvetenhet i deras konsumentroll och att stärka dem som konsument.

Sedan projektet startade 1991 och fram till halvårsskiftet 1993 har ansökningar på sammanlagt 8,7 miljoner kronor inkommit till Konsumentverket. Projekt för 3,7 miljoner kronor har beviljats.

Ungdomsaktiviteterna avser t.ex. första bostaden, teaterföreställningar om ungdomars ekonomi, videofilmstävling, tidningsframställning, konsumentkontor för ungdomar och studiecirklar.



# Massmedia

## Sammanfattning

Mer än hälften av dagstidningarna har ökat sin bevakning av konsumentområdet med över 50 procent under den senaste tioårsperioden.

Fack- och populärpress har ökat sin bevakning i något mindre utsträckning.

Radio- och TV-kanaler har i flertalet fall ökat sin bevakning. Dagstidningarnas konsumentbevakning lägger för närvarande stor vikt vid områden såsom livsmedel, miljö, hälsa och privatekonomi.

Radiokanalerna P1 och P3 anser sig ha för få inslag av konsumentjournalistik.

I den kommunala konsumentvägledningens kontakter med media, sker dessa nästan alltid på medias initiativ.

## 12.1 Bevakningens omfattning och förändring

Den redovisning som här följer av massmedias bevakning av konsumentfrågor bygger på en undersökning som genomförts bland landets större dagstidningar (9 storstadstidningar samt

20 landsortstidningar), inom fack- och populärpress (18 tidningar) och i samtliga radio- och TV-kanaler.

### *Dagspressen har ökat bevakningen*

Samtliga dagstidningar bedriver någon form av konsumentjournalistik. Storstadstidningarna inför konsumentartiklar så gott som varje utgivningsdag; utrymmet varierar mellan en halv och en hel sida. I landsortspressen är bevakningen och därmed utrymmet i tidningen något mindre.

Flertalet dagstidningar har ökat sin bevakning av konsumentområdet sett över en tioårsperiod. Ökningen motsvarar mellan 50 och 100 procent. Endast två landsortstidningar uppger att de har minskat sin bevakning under den aktuella perioden.

### *Fack- och populärpress har sina specialområden*

Tidningar inom fack- och populärpressområdet bedriver journalistik med konsumentinriktning som en del av sitt uppdrag. Majoriteten publicerar därför konsumentartiklar i varje nummer. När det gäller omfånget finns stora variationer. Antalet sidor med konsumentjournalistik i varje nummer är beroende av dels tidningens inriktning, dels bedömningen av det totala innehållet. Tidningar som Damernas värld, Teknikens värld och Dina pengar med inriktning på specialområden som mode, mat, bilar, ekonomi och sparande etc., uppger att tidningarna innehåller ett stort antal sidor med konsumentjournalistik.

För fack- och populärpress noteras vanligen en oförändrad bevakningsnivå över tiden. Dock har två ledande konsumenttidningar, ICA-kuriren och Vi, minskat sin konsumentbevakning under den senaste tioårsperioden.

### *Radio och TV satsar på konsumentprogram*

Sveriges Radios kanaler har under året genomgått stora organisatoriska förändringar. Jämförelser över en lång period är därför inte meningsfulla. Bland radiokanalerna har P1 minskat bevakningen med ca 10 procent under perioden främst till följd av att "Konsumentekot" med mer fördjupande journalistik lagts ned. Konsumentekots journalister gör numera konsumentinslag i de reguljära nyhetssändningarna för både P1 och P3. De korta inslagen av nyhetskaraktär ligger praktiskt taget på en oförändrad nivå.

Den sammantagna effekten är att programtiden för konsumentinslag producerade av konsumentredaktionen har minskat med ca 60 procent. Det ökade antalet nyhetssändningar



innebär emellertid att antalet sändningsminuter med konsumentinslag totalt sett har ökat.

De båda TV-kanalerna Kanal 1 och TV2 har presenterat en statistisk redovisning av program som till övervägande del innehåller konsumentfrågor. Sammanställningen visar att konsumentorienterade program under en femårsperiod, 1987—1992, har ökat från ca 36 timmar per år till ca 50 timmar, motsvarande 38 procent. Den totala sändningstiden har samtidigt ökat med 20 procent. Båda perioderna avser 12 månader. Konsumentinslagens andel av den totala sändningstiden har ökat från 0,6 till 0,7 procent.

I redovisningen ingår all sändningstid för TV1 och TV2. Den upptagna tiden för konsumentprogrammen avser däremot endast förstagångssändningar (effektiv sändningstid). Repriser, av- och påannonsering och eventuell avslutande presentation av medverkande ingår inte i den redovisade tiden.

TV4 sänder ca en halvtimmes konsumentprogram per vecka. Målet för programmen är att de skall vara informerande och roande. Kanalen har tre anställda konsumentjournalister samt några på frilansbasis. Under de två år som kanalen existerat har konsumentinslagen ökat med ca 50 procent.

### *Antalet konsumentjournalister på en redaktion*

Eftersom gränsdragningen mellan konsument- och nyhetsfrågor är svår att göra i den journalistiska bedömningen, går det inte att fastställa antalet journalister med just konsumentfrågor som huvudbevakning. Bevakningen är också avhängig redaktionens storlek. Storstadstidningar har några få journalister med huvudsakligt ansvar för konsumentfrågor. Landsortstidningarna har ofta endast en journalist med delansvar för konsumentfrågor.

### *Frilans vanligast inom fack- och veckopress*

Inom fack- och populärpress har redaktionerna vanligen två journalister för bevakning av konsumentområdet och andra, närliggande områden. Dessutom arbetar fack- och populärpress med ett ofta betydande inslag av frilansjournalister. Radio och TV (de statliga kanalerna) har i flertalet fall relativt stora redaktioner. Som exempel kan nämnas att radions P1 har två och TV2 åtta fast anställda journalister för konsumentområdet samt ytterligare ca fyra på frilansbasis. TV3 saknar fasta journalister; i stället sänds inköpta program.

Dagspressen arbetar sällan med frilansjournalister, medan det motsatta gäller för fack- och veckopress samt etermedia.

Tidigare var journalistutbildningen på högskolenivå delad i två linjer: en konsumentinriktad och en allmänjournalistisk linje. Det har framkommit att några chefredaktörer i dag efterfrågar utbildning för konsumentjournalister vid den särskilda fortutbildning för journalister som förekommer vid högskolan i Kalmar (FOJO).

## 12.2 Policy och policyförändringar

### *Plånboksfrågor och miljö allt oftare i dagspress*

Att informera om varor och tjänster, konsumenternas rättigheter etc. är vanliga formuleringar för att uttrycka tidningens policy. Tidningen ser som sin uppgift att hjälpa konsumenterna att orientera sig på marknaden och göra bättre val. Vissa tidningar säger sig speciellt vilja värna om svaga grupper.

En annan iakttagelse är att dagspressen numera försöker integrera konsumentjournalistiken i det totala tidningskonceptet. Härvidlag är det inga skillnader mellan storstads- och landsortspress.

Konsumentjournalistiken följer samhällsutvecklingen och har därför delvis ändrat inriktning över tiden. Så har t.ex. privatekonomi och plånboksfrågor givits större uppmärksamhet under de senaste åren. Privatekonomiska tidningar och TV-program har startats. Även miljöfrågor i samband med konsumtion uppmärksammas i större utsträckning. Andra förändringar är mer utrymme för prisinformation och det faktum att konsumentjournalistiken har blivit sakligare och kräver större kompetens hos journalisterna.

### *Facktidningar strävar efter saklighet*

Fack- och populärpressen vill informera om varor och tjänster och ge råd och tips om hur de skall användas. Facktidningarna understryker att deras information framför allt måste vara saklig och värderingsfri. Bevakningen har förändrats och aktuella ämnesområden är bl.a. miljöfrågor, sparande etc.

### *Radiokanalerna vill öka utrymmet*

Både i P1, P3 och P4 förekommer konsumentjournalistik, dock ej i P2 som är en renodlad musikkanal. Ingen av radiokanalerna har en skriven policy för konsumentjournalistik och samtliga anser att kanalernas utrymme för konsumentjournalistik borde vara större. Inom P1 råder uppfattningen att ekonomijournalis-



tiken har fått breda ut sig på bekostnad av konsumentjournalistiken.

Inom P3 finns behov och intresse av ökat utrymme för konsumentjournalistik. Bl.a. anges arbetslösheten som ett av skälen. En svårighet sägs emellertid vara att området kräver tid, noggrannhet och kunskap för att behandlas på ett bra sätt.

Inom P4 är ambitionen att förmedla konsumentinformation som nyheter. Konsumentjournalistik kräver stora kunskaper hos journalisterna. Ett önskemål är att vidga perspektivet till att också omfatta EU-frågor.

Stora förändringar förestår på radioområdet såväl regionalt som lokalt.

### *Området ställer krav på kompetens*

Kanal 1 och TV2 vill utveckla allmänna konsumentprogram. Området betraktas som svårt och ställer därför höga krav på de journalister som sysslar med detta slag av program.

## 12.3 Konsumentjournalistikens prioriteringar

Dagstidningarna avser att med sina konsumentinslag nå hela läsekretsen. Radio och TV har i högre grad selekterat sina målgrupper. Fack- och populärpress riktar sig till vissa utvalda grupper.

När det gäller prioritering av varuslag håller dagstidningar för närvarande fram olika områden, men tonvikten ligger på livsmedel, hälsa, familjeekonomi och bostäder. Populärpressen prioriterar de varor och tjänster som den är inriktad på t.ex. kläder, mode, möbler, livsmedel och bilar. Långa pressläggnings-tider omöjliggör snabba ändringar i uppläggningsen. Radio och TV strävar efter en mer allsidig bevakning där även nyhets-värdet påverkar bedömningen.

### *Marknaden skall hållas efter*

Konsumentverket följer fortlöpande hur verket och KO före-kommer i tidningarnas, radiokanalernas och TV:s rapporte-ring. Verkets uppföljning ger sedan information om vilka prioriteringar media gör i sin konsumentjournalistiska bevak-ning. De frågor som stod i fokus under andra halvåret 1992 var:

- Förbättring av hushållens ekonomi och hjälp till att utnyttja deras resurser effektivare

- Övervakning av marknaden så att konsumenterna inte blir vilseledda
- Kampen för ett starkt konsumentskydd när de europeiska gränserna öppnas.

Konsumentverket har också funnit att det i övervägande antalet fall är journalister som tagit kontakter med Konsumentverket. Detta kan då gälla en uppföljning av en tidigare aktivitet från Konsumentverkets sida.

## 12.4 Idéer och material för konsumentartiklar

Större dagstidningar och TV utgår i regel från eget material och egna studier som grund för artiklar och program. Mindre dagstidningar och populärpress nyttjar i högre grad det material som meddelas från myndigheter, t.ex. Konsumentverket, Livsmedelsverket och Vägverket. Landsortstidningar samt fack- och populärpress beaktar i högre grad än storstadstidningarna det material som kommer från ICA, KF etc. och från nyhetsbyråer.

Alla media tillmäter den egna publiken, läsarna, åhörarna och tittarna, stor betydelse som inspirationskälla. Det är vanligt att konsumentjournalister dagligen har kontakter med allmänheten. För populärpressen ger utländska tidningar och andra former för internationella kontakter ofta upphov till idéer.

## 12.5 Media och den kommunala konsumentverksamheten

Större tidningar med riksspridning samt radio och TV tar i liten utsträckning kontakt med den kommunala konsumentverksamheten. De väljer i stället kontakter direkt med Konsumentverket och andra myndigheter med konsumentinriktning.

### *Landsortspress har tätaste kontakten*

Landsortstidningar har däremot oftare kontakter med den kommunala konsumentvägledningen. Fack- och populärpress saknar nästan helt kontakter med den kommunala konsumentvägledningen. Det gäller även de två konsumentinriktade tidningarna ICA-kuriren och Vi som inte heller säger sig utnyttja kontakter med konsumentvägledningen i någon utsträckning.

När kontakter förekommer mellan pressen och den kommu-



nala vägledningen beskrivs dessa i termer som "ömsesidig respekt" och "bra att ha vid behov". En uppfattning är att "man kan hänvisa till varandra när man inte själv klarar att lösa en uppgift".

---

# Viktiga samhälls- förändringar

DEL  
IV

---



Enligt följande är det inte tillåtet att...  
Lag 1997:100 om...  
1997

# Viktiga -sammans förändringar

DEL

# VI

# En förstärkt marknads-ekonomi

## Sammanfattning

Ett ökat och mer varierat utbud av varor och tjänster på marknaden kräver åtgärder för en bättre överblick, främst genom undersökningar och information.

Frihandeln, avregleringen och den ökade konkurrensen inom den offentliga sektorn påverkar konsumenternas situation.

Att olika kommunala verksamheter konkurrensutsätts får konsekvenser för bl.a. offentlighetsprincipen och de kommunala nämndernas ansvar.

Möjligheter till kvalitetsjämförelser behövs för offentliga tjänster. Modeller behöver utvecklas.

Ökade inslag av marknadsmekanismer i offentlig produktion ställer nya krav på inflytande och insyn. Möjligheter att föra fram klagomål är viktigt. Särskilda insatser för svaga grupper kan behövas.

## 13.1 Förändringar som påverkar konsumenterna och konsumentpolitiken

### *Frihandel*

Med sin begränsade marknad har det varit naturligt för Sverige att värna om frihandeln. Konsumenterna har gynnats av denna



politik. Konkurrensverket har t.ex. nyligen i en utvärdering av avskaffandet av importrestriktionerna på tekoområdet, konstaterat att konsumentkollektivet har gjort miljardvinster.

Den europeiska integrationen kommer att underlätta det fria flödet av varor, tjänster och kapital. Konkurrensen på den svenska marknaden ökar och därigenom kommer också marknadsekonomins roll att breddas och stärkas. Utvecklingen i Östeuropa, främst i Baltikum, leder sannolikt till ett ökat inflöde av varor till konkurrenskraftiga priser. Resultatet av avslutade GATT-förhandlingar (allmänna tull- och handelsavtalet) kommer att få stor betydelse för konsumenten.

Internationaliseringen och den tekniska utvecklingen påverkar också förhållandena på den svenska marknaden. Marknadsföring över gränserna och genom nya medier blir allt vanligare.

Den positiva effekten av denna utveckling förväntas bli ett ökat och mer varierat utbud av varor, tjänster och kapital samt pressade priser på marknaden. Utbudet på marknaden kan dock bli svårare att överblicka.

De svenska konsumenternas intressen måste bevakas i olika europeiska instanser (EG-kommissionen, standardiseringsorgan, certifieringsorgan m.fl.). I stort bedöms konsumentskyddet bli oförändrat. Harmonisering av reglerna i Europa och avskaffade tekniska handelshinder gör dock att konsumenterna delvis kommer att möta ett regelverk som skiljer sig från det som gäller i dag. De nya reglerna innebär minskad förhandskontroll av varors säkerhet, särskilt på specialområden t.ex. elsäkerhet. Risker uppmärksammas genom stickprovskontroll, anmälningar etc. Ökad handel med Östeuropa kan skapa nya problem när det gäller produktsäkerheten.

Konsumenterna får stor frihet att placera sitt kapital, köpa försäkringar mm på en stor europeisk marknad. Behovet av information om villkoren och riskerna kommer att öka.

Marknadsföring med nya metoder och i nya medier ökar behovet av kritiska konsumenter. Det ställer krav dels på en ökad bevakning av marknadsföringen, dels på ett fungerande internationellt samarbete i syfte att åstadkomma en gemensam syn på god etik i marknadsföringen.

Den svenska konsumentpolitiken bygger i tämligen stor utsträckning på förhandlingar mellan Konsumentverket och företrädare för företagen. Riktlinjer, branschåtaganden och egenåtgärder är viktiga inslag.

En konsekvens av den europeiska integrationen kan bli handelsmurar mot tredje land, vilket kan ha negativa konsekvenser för de svenska konsumenterna (inom t.ex. tekoområdet).

## Avreglering

Den konkurrensutsatta sektorn utgör en liten del av den svenska ekonomin (20 procent av BNP enligt Lindbeck-kommissionen). En stor del av ekonomin utsätts sålunda inte för utländsk konkurrens. En viktig åtgärd för förstärkt marknadsekonomi är avreglering. Syftet är att öka den konkurrensutsatta sektorn genom att ta bort etableringshinder och på andra sätt underlätta företagets marknadstillträde.

Arbetet bedrivs på bred front inom olika samhällssektorer och omfattar betydande förändringar för att effektivisera marknader, genomföra privatisering och minimera kostnadsbelastningen på näringslivet. Sådana förändringar har genomförts eller är f.n. aktuella på följande områden:

- Finansiella tjänster
- Livsmedel
- Transporter; inrikesflyget, taxi, kollektivtrafiken, järnvägen
- Post- och telekommunikation
- El
- Bygg och bo.

Dessutom avveckling av andra statliga monopol, t.ex. kontrollbesiktningen av bilar.

Enskilda regler beträffande kvalitetskrav, funktionskrav, försättningskrav för etablering m.m kan komma att förändras. Även en granskning av konsumentskyddsreglerna ingår i avregleringsuppgiften.

Konsekvenserna för konsumenterna av avregleringar kommer att variera. Avregleringen på elområdet kommer att betyda mest för stora köpare. Andra avregleringar kan främja effektiviteten i samhällsekonomin totalt, men leda till höjda priser och avgifter för konsumenterna. Exempel på det är teletaxan och portot.

Allmänt väntas även avregleringar leda till ökad mångfald och större valfrihet. Liksom vid ökad internationell konkurrens kan det bli svårare att överblicka utbudet.

Avregleringar leder i vissa fall till omreglerade marknader: nya lagregler och nya myndigheter som utövar tillsyn över den avreglerade marknaden. Konsumentintresset måste beaktas när systemen byggs upp och när de tillämpas. Kanaler för konsumenternas klagomål måste finnas.

Krav som tidigare varit inbyggda i reglerna, t.ex i byggnormer, och där fortsatt starka konsumentintressen finns, måste föras fram på annat sätt.



Avregleringar kan leda till strukturförändringar i distributions-systemen. När utbudet styrs av marknadens villkor, kan tillgången på service minska och priserna öka. Detta gäller framför allt i glesbygden.

Om förutsättningar för konkurrens saknas eller marknadens mekanismer sätts ur spel, kan offentliga monopol komma att ersättas av privata med sämre utbud och högre priser som följd.

### *Ökad konkurrens inom den offentliga sektorn*

Stat och kommun har på allt fler områden inlett ett reformarbete i syfte att få till stånd en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet.

Det omfattande reformarbete som påbörjats innebär att man accepterar konkurrens på mer jämbördiga villkor från privata producenter. Internationella erfarenheter visar att avgörande för effektiviteten är att produktionen sker under konkurrens på lika villkor, inte om den sker i privat eller offentlig regi.

Anbudsförfarande är ett sätt att konkurrensutsätta offentliga tjänster både när det gäller tekniska tjänster och stödtjänster samt inom s.k. mjuka områden. Inom skola och vård medges privata alternativ.

Konkurrens kan medföra höjd effektivitet i den offentliga sektorn vilket ökar möjligheterna att behålla servicenivån, trots stora krav på besparingar. Positiva effekter är också ökad valfrihet och förbättrad konsumentstyrning.

Konsumenterna kan dock möta svårigheter att bilda sig en uppfattning om kvaliteten i de tjänster som bjuds ut. De behöver någon form av varudeklaration och kvalitetsmärkning.

Kvalitetsjämförelser är också av vikt för att kvalitetsänkningar inte skall kunna döljas i alternativa tjänster som erbjuds till lägre priser. Möjligheter att föra fram klagomål måste finnas.

Ökade inslag av marknadsmekanismer i den offentliga produktionen ställer nya krav på inflytande och insyn. Avregleringen av de tekniska försörjningssystemen (el, vatten och avlopp) medför särskilda problem, eftersom konsumenternas ställning på dessa marknader är svag.

I en fungerande marknadsekonomi finns möjligheter för nya företag att etablera sig, samtidigt som företag som inte är effektiva försvinner. Detta kan ge konsumenterna problem vid produktion som tidigare skötts i offentlig regi. Innan väl fungerande marknader med många aktörer har upprättats, kan problemen uppfattas som allvarliga eftersom det ofta rör sig om tjänster där kontinuitet och trygghet prioriteras.

## 13.2 Konsumentaspekter på den kommunala verksamheten

I och med avregleringen kommer kommunala verksamheter att bedrivas i olika former: i kommunens egen regi, enligt beställar/utförarmodell, på entreprenad av privata bolag, i föreningar och kooperativ eller i en kundvalsmodell med fria producenter. Även om driften utförs i privat regi har kommunen ett politiskt ansvar för verksamheten så länge den sker på beställning av och finansieras av kommunen via avtal eller checksystem.

En del tjänster och funktioner skall kommunen tillhandahålla enligt lag, andra uppgifter har kommunen tagit på sig frivilligt (s.k. fakultativ verksamhet). Kommunen har inte någon förpliktelse att ge service utöver den som måste tillhandahållas enligt lag.

Lokaldemokratikommittén har haft till uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén pekar i sitt slutbetänkande, "Lokal demokrati i utveckling" (SOU 1993:90), på några frågeställningar som blir allt viktigare när den offentliga servicen utsätts för konkurrens:

- Hur kan användarna veta att de erhåller den kvalitet i servicen som de har valt och betalat för? Erhåller de tillräcklig information om olika alternativ för att kunna välja rätt kvalitetsnivå? Vilka klagomåls- eller reklamationsmöjligheter finns för att uttrycka missnöje med kvaliteten?
- Finns det risk för att resurssvaga grupper får sämre kvalitet när kommunen/landstinget övergår till nya driftformer och nya politiska och ekonomiska styrsystem?
- Hur kan kommuner och landsting kontrollera att verksamhet som läggs ut på entreprenad, håller en kvalitet som kan jämföras med motsvarande verksamhet i egen regi? Hur kan beställaren utveckla rimliga kvalitetskrav i avtalen och metoder för att följa upp och utvärdera den producerade verksamheten?

### *Förutsättningar för att överlämna förvaltningsuppgift*

Kommunerna kan under vissa förutsättningar överlämna förvaltningsuppgifter till andra organ. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen får en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får överlämnande endast ske med stöd av lag.



I 3 kap. 16 § kommunallagen anges att en kommun genom beslut av fullmäktige får lämna över vårdn av en kommunal angelägenhet för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Regeln tillkom för att reglera förutsättningarna för kommuner och landsting att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Genom sin utformning reglerar bestämmelsen dock allmänt förutsättningarna för att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt.

### *Offentlighetsprincipen*

För verksamhet som bedrivs i kommunal regi gäller offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen enligt vilken varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen gäller all kommunal verksamhet som bedrivs i myndighetsform. Grunderna för principen skall dock tillämpas även av de kommunala företagen (3 kap. 17—18 §§).

Överlämnandet av förvaltningsuppgifter kan påverka konsumenternas möjlighet att erhålla information och ha insyn i verksamheten. En privat entreprenör omfattas inte av offentlighetsprincipen. Beträffande t.ex. de tekniska försörjningssystemen (el, vatten, avlopp) har konsumenterna inte möjlighet att ta del av underlag för prissättning.

Möjligheten till laglighetsprövning av beslut går förlorad. Den i förvaltningslagen föreskrivna rätten till information och hjälp upphör om verksamheten överlämnas till privat regi. Samma gäller om de förfaranderegler som skall tillgodose den enskildes rättssäkerhetsintressen vid arbetsuppgifter som kan utgöra led i myndighetsutövning.

I proposition 1993/94:48 ”Handlingsoffentlighet hos kommunala företag” föreslås dock ändringar i sekretesslagen och kommunallagen. Förslagen innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett beställarinflytande jämställs med myndigheter när det gäller handlingars offentlighet. Ett företags vägran att lämna ut en handling kan därigenom överklagas till kamrarrätt och regeringsrätt.

### *De kommunala nämndernas ansvar*

De kommunala nämndernas ansvar påverkas när verksamheten privatiseras. Nämndernas ansvar för verksamheten anges genom bestämmelser i kommunallagen (6 kap. 7 §). Nämnd-

derna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de föreskrifter som gäller för verksamheten, samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Vid fakultativa verksamheter bör allmänintresset vara vägledande för vilket ansvar kommunen skall ha för driften och vilka krav på kontroll och insyn som skall ställas.

När det gäller specialreglerade obligatoriska uppgifter är kommunernas och landstingens ansvar preciserade i lag. Genom ändringar i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård m.fl. har det klarlagts att kommuner/landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som de ansvarar för enligt lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ annat än med stöd av lag. Med myndighetsutövning avses här beslutsfattande. Andra uppgifter får överlåtas, men kommunen behåller det politiska ansvaret för hur uppgiften sköts och att social service, utbildning etc. finns tillgänglig för medborgarna.

I andra författningar, bl.a. skollagstiftningen och räddningstjänstlagen, finns bestämmelser om att verksamheten skall bedrivas i viss form. Det kan gälla bestämmelser om rektors uppgifter och räddningsledarens befogenheter i den kommunala räddningstjänsten.

Enligt Lokaldemokratikommittén bör den kommunala nämndens ansvar vid överlämnande av uppgift omfatta, förutom att välja entreprenör med omsorg, att svara för samma uppföljning och kontroll som nämnden utövar i den egna förvaltningen. Detta innebär noggrannhet när det gäller anvisningar i avtalet hur uppgifterna skall skötas och hur tillsynen av verksamheten skall utövas. Entreprenören måste beakta de allmänna regler som gäller för den offentliga förvaltningen och som finns intagna i lagstiftningen. Entreprenadavtalen måste innehålla klart definierade och mätbara mål, ett system för uppföljning och kvalitetssäkring samt reglering av rätten att följa och inspektera verksamheten.

### *Tillsyn*

I speciallagstiftningen (dvs. den lagstiftning som anger obligatoriska uppgifter för kommunerna) åläggs kommunerna ett tillsynsansvar. Vidare har t.ex. länsstyrelserna och Socialstyrelsen ett tillsynsansvar.

Socialtjänstkommittén skall enligt sina direktiv (dir. 1991:50)



överväga innehållet i och formerna för tillsynen över såväl den kommunala socialtjänsten som de privata vårdgivarnas verksamhet. Denna fråga behandlas därför inte av Lokaldemokrati-kommittén.

Justitieombudsmannens (JO) tillsynsansvar gäller även kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. JO:s tillsynsansvar gäller dock endast myndighetsutövning. Om man till en entreprenör överlämnar specialreglerade förvaltningsuppgifter, som utgör led i eller har anknytning till myndighetsutövning, undandras verksamheten JO:s tillsyn. Den kommunala förskolan och dess personal t.ex. står under tillsyn av JO, i motsats till den som drivs i privat regi.

### *Brukarinflytande*

Nya kommunala verksamhetsformer ställer krav på nya former för samråd med konsumenterna. Formerna för inflytande måste variera dels efter verksamhetens art och dels beroende på om servicen utförs i kommunal drift eller på entreprenad. Det är nödvändigt att fånga upp synpunkter från grupper som har svårt att göra sig hörda och är underrepresenterade i samhällsorgan och intresseorganisationer, t.ex. arbetslösa, ungdomar, barn, anhöriga m.fl.

Kommunallagen (6 kap. 8 §) anger att kommunala nämnder skall verka för samråd med dem som utnyttjar deras tjänster. Det vanligaste är samråd med ett användar- eller brukarråd, t.ex. pensionärs- eller handikappråd. Regeln omfattar även de nya beställar- och utförarnämnder som i dag växer fram i kommunerna.

Om en nämnd uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden (enligt 6 kap. 38 §) uppställa villkor att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig, innan beslutet fattas. Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet, s.k. villkorad delegation med vetorätt. Bestämmelsen syftar till att förstärka det s.k. brukarinflytandet. Villkorad delegation används främst på skolområdet. Det är sällsynt att användarna har vetorätt.

Det är tveksamt om reglerna om villkorad delegation kan gälla då produktionen utförs i privat regi.

Olika typer av samrådsorgan där flera parter, brukarna, politiskt valda samt personal, är representerade förekommer i Frankrike främst inom skolor och annan kollektiv service. I

Danmark finns sedan länge ett brukarinflytande vid vissa typer av offentliga institutioner, t.ex. barnstugor och skolor. På äldreområdet har möjligheten att inrätta boenderåd på åldershem understrukits i den danska biståndslagen. På det sociala området finns också sociala brukarråd. Brukarinflytandet har stöd i den danska speciallagstiftningen från 1970-talet.

I Sverige är medborgarnas eller brukarnas närvaro i beslutande organ inte lika vanligt. Vid skolorna finns dock i allmänhet förvaltningsråd i vilka elever, föräldrar, lärare och rektor är representerade. Förvaltningsråden är alltid rådgivande och skolledaren har det slutliga beslutsansvaret.

Brukarinflytande genom rådgivande förvaltningsråd vid skolorna är obligatoriskt i Stockholms kommun sedan 1992 (skol- och fritidshemsverksamhet). Från den 1 januari 1993 prövas i Huddinge kommun förvaltningsråd som täcker in skola, fritidshem och barnomsorg. Rådet skall bestå av lika många representanter för föräldrar och elever som för personalen.

### *Klagomålsprocedurer*

Rätten att få primärkommunernas och landstingskommunernas beslut inom den s.k. oreglerade förvaltningen laglighetspröva (tidigare kommunalbesvär) ger kommunmedlemmarna möjlighet att kontrollera att verksamheten följer lagarna. Domstolarna kan emellertid inte pröva ett beslut i sak utan endast upphäva ett överklagat beslut. Åtgärder som avser ren verkställighet kan inte överklagas.

En medborgare kan överklaga ett beslut av en kommunal nämnd i ett ärende som innebär myndighetsutövning om det direkt berör honom, s.k. förvaltningsbesvär. Överklagandet lämnas till den myndighet som meddelat beslutet. Beslutet kan vidare prövas till både laglighet och lämplighet av en fristående förvaltningsdomstol som kan ersätta beslutet med ett nytt. Vissa beslut överprövas av statliga överordnade förvaltningsmyndigheter. I sista instans kan beslutet överprövas av regeringsrätten om prövningstillstånd beviljas. Vissa ärenden överklagas dock i sista hand till regeringen.

För landstingens verksamhet finns ett flertal instanser för att ta emot brukares klagomål på utförandet av servicen, t.ex. förtroendenämnden, patientförsäkringen, läkemedelsförsäkringen och hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Motsvarande klagomålsinstanser finns inte för kommunernas verksamhet.



### *Kvalitetsjämförelser av offentliga tjänster*

Kvalitetsmätning och kvalitetskontroll kommer att behövas framöver, såväl för kommunal verksamhet i egen regi som för verksamhet som upphandlas av privata företag. Användarna måste få veta vilken kvalitet de har rätt att kräva.

Lokaldemokratikommittén definierar begreppet kvalitet som ”en mätbar egenskap hos producerade tjänster vilken gör det möjligt att rangordna producenterna efter hur väl de kan uppfylla de officiella överenskomna normerna”. För att kontinuerligt kunna pröva kvaliteten i verksamheten, genomförandet och resultaten måste man välja lämpliga kvalitetsindikatorer eller kvalitetsmått.

### *Kvalitetsmått och kvalitetskontroll*

Inom näringslivet har man länge arbetat med olika kvalitets-säkringssystem.

Med avregleringen har behovet av kvalitetsmått för olika tjänster ökat. Försök pågår i Kommunförbundet, landstingen och i enskilda kommuner. Arbetet med kvalitetsmätning har kommit olika långt. Inom vissa områden finns bättre förutsättningar att mäta kvaliteten, t.ex. inom skolans eller sjukvårdens område, där de övergripande målen är klart formulerade. Inom andra områden, t.ex. barnomsorg och socialtjänst, är målen mindre klart formulerade och resultaten svårare att mäta. Där får kvalitetsmätningen mer inriktas på själva processen än på resultatet. I betänkandet ”Lokal demokrati i utveckling” (SOU 1993:90) redovisas i kapitel 12 en rad modeller för kvalitetsmätning och kvalitetskontroll. Nedan presenteras några exempel.

Inom primärvården i Uppsala har man utarbetat en Guide Medicin. Samtliga primärvårdsenheter besöks, och mottagningarna granskas enligt en fastställd checklista. Resultaten sammanställs i guider, tillgängliga för allmänheten.

I Storbritannien har en modell införts för att höja standarden på såväl statlig som kommunal offentlig service, genom ett ”citizen’s charter”, ett slags medborgarkontrakt. Kontraktet har fyra mål:

- Högre kvalitet i all offentlig service
- Ökad valfrihet för medborgarna
- Förbättrad information om servicen
- Möjlighet till klagomål på servicen.

Regeringen har infört nationella och lokala kvalitetsmål på nio

huvudområden. Ett särskilt kvalitetsmärke i offentlig service har introducerats. En granskningsmyndighet, "the Audit Commission", följer upp verksamheten inom den offentliga sektorn i syfte att höja kvaliteten. Revisorer skall granska kommunal verksamhet och publicera resultaten så att det framgår vilka kommuner som använder sina resurser bäst.

### 13.3 Konsumenternas behov av insyn och inflytande på vissa monopolmarknader

Avgiftsgruppen har i sitt betänkande "Avgifter inom kommunal verksamhet – förslag till modifierad självkostnadsprincip" (Ds 1993:16) diskuterat abonnenternas/konsumenternas ställning på monopolmarknaderna (bl.a. vatten och avlopps- och elmarknaderna).

Avgiftsgruppen konstaterar att abonnenternas ställning är svag, då nödvändiga varor och tjänster endast finns att tillgå på en monopolmarknad. Då köpvägran inte är möjlig finns inga realistiska alternativ för köparen än att böja sig för säljarens villkor. Inom vissa områden finns dessutom regler som av olika skäl skyddar monopolet mot konkurrens och som tvingar kunderna att betala viss avgift och/eller hindrar kunden från att anskaffa egna anordningar för sitt behov. För att mildra nackdelarna med monopol kan leverantörerna beläggas med leveransskyldighet.

Inom de tekniska områdena måste den enskilde konsumenten själv föra sin talan i prövningsinstanserna, dvs. Prisregleringsnämnden för elektrisk ström, Statens va-nämnd, allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Om konsumenten skulle vinna mot producentintresset får beslutet i princip rättslig verkan endast för detta ärende.

Möjligheten att ta upp en fråga i Marknadsdomstolen är begränsad till att endast gälla marknadsföring, avtalsvillkor och produktsäkerhet. Frågor om taxesättning och service behandlas ej.

För närvarande ändras den traditionella ägarstrukturen beträffande de tekniska försörjningssystemen. Elverk säljs av de kommunala ägarna till privata intressenter och anbud läggs på kommunala va-verk av utländska företag. Tekniska förvaltningar omvandlas till aktiebolag som kan kräva höjd kapitalavkastning. Risk finns att kommuner med ansträngd ekonomi söker öka sina intäkter genom monopolprissättning eller otilllåtet höga avgifter för t.ex. upplåtelser av allmän mark för att dra fram och behålla distributionsledningarna.

Avgiftsgruppen konstaterar att kontrollen av huvudmännens



avgiftssystem kräver kvalificerade tekniska och företagsekonomiska kunskaper. Visserligen har abonnenter vunnit och fått nedsättning av avgifter i några mål i Statens va-nämnd. Men processerna har som regel varit långdragna och krävt stora personliga insatser från de klagandes sida. Vinsten för deras del har sällan stått i rimlig proportion till det arbete som lagts ner.

Beträffande tekniska verksamheter som vatten och avlopp, värme- och gasdistribution saknas ofta ekonomiska och reella möjligheter för abonnenterna att finna substitut. Abonnenterna måste därför skyddas mot höga avgifter.

# Några konsekvenser av den ökande internationaliseringen

## Sammanfattning

Konsumentskyddet inom EU kännetecknas av

- att produktsäkerhetsarbetet givits ökat utrymme
- att konsumentfrågorna fått större betydelse på senare år
- att konsumentinflytandet betonas.

Närmandet till EU har bl.a. medfört

- att insatserna för standardiseringen blivit mer betydelsefulla
- att det internationella arbetet ökat i betydelse och omfattning
- att Konsumentverkets tillsynsansvar ändrats.

## 14.1 Innehållet i EES-avtalet och EFTA-deklarationen

Här följer en kortfattad bakgrundsbeskrivning av hur det konsumentpolitiska arbetet över gränserna sker med utgångspunkt från EES-avtalet och EFTA-deklarationen.

### *EES-avtalet*

Sverige har tillsammans med de övriga EFTA-länderna (utom Schweiz) undertecknat ett avtal med EU och dess medlems-



länder om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) som trädde i kraft den 1 januari 1994.

Genom EES-avtalet skapas ett samarbetsområde där varor, tjänster, personer och kapital skall kunna röra sig fritt över gränserna. Man talar om de fyra friheterna. Sverige och övriga EFTA-länder har förbundit sig att införliva stora delar av EG:s regelverk i sin rättsordning. För att möjliggöra fri rörlighet för varor och tjänster skall enhetliga regler gälla inom hela samarbetsområdet.

I EES-avtalet förklarar sig de avtalslutande parterna fast beslutna att främja konsumenternas intressen och stärka deras ställning på marknaden genom att sträva efter en hög grad av konsumentskydd. Parterna anger vidare att de även fortsättningsvis vill bygga på en hög skyddsnivå vad gäller bl.a. hälsa och säkerhet. Parterna säger sig också vilja stärka och bredda samarbetet på konsumentskyddsområdet.

EES-avtalet innefattar ett tjugotal olika direktiv inom konsumentområdet. Det finns direktiv om produktsäkerhet (leksaker, personlig skyddsutrustning, farliga livsmedelsimitationer), marknadsföring och information (vilsledande reklam, märkningsbestämmelser på hushållsapparater, textila namn, prisinformation) och rättsligt och ekonomiskt skydd (produktansvar, krediter, hemförsäljning och paketresor).

Många direktiv inom konsumentområdet är s.k. minimidirektiv. Det innebär att länderna inom EES kan ha strängare konsumentskyddsregler än de som förespråkas i ett direktiv, så länge detta inte strider mot principen om den fria rörligheten av varor och tjänster. Minimidirektiv gäller för sådant som inte är direkt varurelaterat, t.ex. vilsledande reklam, paketresor, hemförsäljning och oskäligen avtalsvillkor.

För varor som inte direkt berörs av produktrelaterade direktiv gäller den s.k. Cassis de Dijon-principen. Den innebär att en vara som är godkänd i ett medlemsland automatiskt skall få säljas i de andra länderna. En vara kan ändå stoppas om det finns tillräckligt skäl med hänsyn till konsumentskyddet eller för att skydda människors och djurs hälsa, miljö och säkerhet.

### *EFTA-deklarationen*

En grund för EFTA-ländernas samverkan i EES-arbetet är en gemensam EFTA-deklaration som konsumentministrarna antog i Reykjavik i oktober 1991. I deklarationen uttalar ministrarna att länderna är beredda att stärka och bredda sitt samarbete i ett vidare europeiskt perspektiv, att främja konsumenternas intressen och att upprätthålla en hög konsumentskyddsnivå.

Man skall samarbeta i fråga om bättre insyn på marknaden, bättre konsumentinformation och förbättrade rättigheter för konsumenterna när det gäller gränsöverskridande transaktioner och tvistlösning, utveckla tvistlösningsmekanismer speciellt för att lösa gränsöverskridande tvister och vidta effektiva ingripanden mot otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor.

EFTA-länderna skall stärka samarbetet när det gäller hälsa och säkerhet för att tillförsäkra konsumenterna en hög säkerhetsnivå. Länderna stöder också ansträngningarna för att stärka konsumentinflytandet i nationellt och internationellt standardiseringsarbete. Hushållens skuldsättning nämns som ett område där det är fruktbart att samarbeta för att finna lämpliga juridiska och ekonomiska lösningar. EFTA-deklarationen pekar på att genuina konsumentintressen måste vara representerade i konsumentpolitiska sammanhang, att konsumentpolitiken skall integreras i andra politikområden samt att EFTA-länderna skall samarbeta med länder i Central- och Östeuropa.

## 14.2 Konsumentskyddet inom EG

Konsumentskyddet inom EG har successivt utvecklats. I Romfördraget fanns det ursprungligen ingen uttrycklig bestämmelse om att konsumenterna skulle skyddas eller deras intressen tas till vara. EG-domstolen har dock slagit fast att konsumentskyddsskäl kan motivera strängare krav på produkters egenskaper även om kraven kan ha handelshindrande effekter. Sedan 1975 har EG haft konsumentpolitiska program, och härigenom har formellt behovet av konsumentpolitiska åtgärder på gemenskapsplanet erkänts.

Maastricht-fördraget om den europeiska unionen, som ministerrådet beslutade om 1991, innehåller i artikel 129(a) en särskild bestämmelse om konsumentskydd. Gemenskapen skall medverka till en högre nivå för konsumentskyddet genom åtgärder enligt artikel 100(a) och särskilda åtgärder som stöder och kompletterar den politik som medlemsstaterna bedriver för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen, samt adekvat konsumentinformation. De åtgärder EG vidtar skall inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder förutsatt att dessa är i överensstämmelse med fördraget och att EG-kommissionen informeras om dem.

Prioriteringar i EG:s konsumentpolitiska arbete framgår av ett flertal program som fastställts i rådsresolutioner. Det första



programmet är från 1975 och slår fast fem grundläggande rättigheter för konsumenterna:

- Rätt till skydd av hälsa och säkerhet
- Rätt till skydd av ekonomiska intressen
- Rätt till reklamation och skadestånd
- Rätt till information och utbildning
- Rätt till representation och konsultation.

Kommissionen har i juli 1993 fastställt sitt andra s.k. treårsprogram (COM (93) 378 final), där sambandet mellan konsumentintresset och beslut inom andra politikområden åter betonas.

Kommissionens uppfattning är att konsumentinformationen fortfarande är otillräcklig om konsumenterna skall kunna ta vara på fördelarna av den inre marknaden. Märkningen av produkter måste förbättras. Miljömärkningen nämns särskilt. Pris- och kvalitetsöversikter är viktiga informationskällor för konsumenterna, liksom offentliggörandet av konsumentproblem inom olika områden. Media och frivilliga organisationer har här en viktig uppgift.

Kommissionen stöder utbildning av olika konsumentkategorier, däribland unga och skolbarn. En "europeisk guide för konsumenterna på den utvidgade marknaden" kommer att publiceras. Syftet är att tydliggöra fördelarna för konsumenterna.

I treårsplanen nämns betydelsen av att näringslivet och dess representanter deltar i arbetet att definiera riktlinjerna i konsumentpolitiken.

### *Konsumentinflytandet inom EG bedrivs i särskilt råd*

Det direkta konsumentinflytandet inom EG utövas av ett särskilt konsumentråd, the Consumer Consultative Council (CCC). Konsumentrådet är en av flera hundra kommittéer som är rådgivande till kommissionen. Rådets uppgift formuleras på följande sätt: "Rådet kan konsulteras av kommissionen i alla frågor som rör skyddet av konsumenternas intressen. Rådet skall ge råd till kommissionen." I praktiken fungerar det så att rådet yttrar sig på kommissionens begäran. För uttalanden på rådets eget initiativ krävs stöd från två tredjedels majoritet av de närvarande.

Konsumentrådet består av 16 representanter från de fyra europeiska samarbetsorganisationerna BEUC, COFACE,

EUROCOOP och ETUC och 17 från nationella konsumentorganisationer som bl.a. företräder handikappintressen och regionala intressen samt en expert på jämförande provningar<sup>1</sup>. Kommissionen utser medlemmar, fungerar som sammankallande, bestämmer dagordningen och utarbetar bakgrundsdokument.

BEUC är den organisation som är mest inriktad på opinionsbildning och som på olika sätt försöker påverka arbetet, i första hand i kommissionen men även i andra institutioner, för att gagna konsumenternas intressen. Man har t.ex. drivit kampanjer mot hormonbehandlat kött och för blyfri bensin. BEUC är numera öppet även för konsumentföreträdare från EES-länder.

Även inom EFTA har bildats en rådgivande konsumentkommitté (EFTA Consumers Consultative Committee - CCC). Kommittén började sitt arbete hösten 1992. I kommittén ingår tre medlemmar och tre suppleanter från varje EFTA-land. De svenska medlemmarna kommer från olika organisationer, som alla är medlemmar i Sveriges konsumentråd.

Ett informellt samarbete mellan EFTA-CCC och EG:s motsvarighet EG-CCC har inletts under 1993. Kommittéernas uppgift är att stärka konsumentinflytandet i EU och EFTA. Ett område är standardisering. EG-CCC och EFTA-CCC har därför nyligen kommit överens om att etablera en gemensam samarbetsorganisation för konsumentdeltagande i standardisering (se även kap. 19.2).

### *Konsumentfrågorna handläggs i fristående enhet*

År 1968 inrättades en särskild fackenhetsenhet för konsumentfrågor inom kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor. I samband med att gemenskapen utvidgades inrättades år 1973 en byrå för miljö- och konsumentskydd med funktioner liknande ett generaldirektorat. Byrån omvandlades år 1981 till ett generaldirektorat med ansvar för miljö, konsumentskydd och atomsäkerhet. Från 1989 handläggs konsumentfrågorna inom en fristående enhet för konsumentpolitik (the Consumer Policy Service, CPS). Den skall utarbeta förslag till nya rättsregler på konsumentskyddsområdet och anlägga konsumentsynpunkter på de förslag som utarbetas inom andra delar av kommissionen. Enheten har ca 90 anställda och är uppdelad på sex avdelningar.

<sup>1</sup> BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) samlar EU-ländernas konsumentorganisationer. EUROCOOP (The European Community of Consumer Cooperatives) samlar de västeuropeiska konsumentkooperationerna. I COFACE (The Confederation of European Family Organizations) ingår familje- och kvinnoorganisationer. Europafacket är organiserat i ETUC (European Trade Union Confederation).



## 14.3 Produktsäkerhetsarbetet inom EG

### *Standardiseringens roll i produktsäkerhetsarbetet*

EG:s 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 en ny metod, den s.k. nya harmoniseringsmetoden (the New Approach). Ett syfte var att effektivisera och öka takten i direktivarbetet och att därmed minska antalet tekniska handelshinder.

Den nya metoden innebär att EG-direktiv innehåller väsentliga produktsäkerhetskrav (essential requirements). De europeiska standardiseringsorganen (CEN, CENELEC och ETSI) utarbetar därefter detaljregler i form av standarder. En standard är frivillig, men får enligt regler i EG-direktiven den rättsverkan att produkter som har utformats enligt standarden förutsätts uppfylla de grundläggande säkerhetskraven.

Alla produkter som uppfyller säkerhetskraven har rätt till marknadstillträde. Olika utföranden kan godtas, under förutsättning att produkterna uppfyller säkerhetskraven.

### *Behov av enhetliga regler*

Nationella produktsäkerhetsregler med strängare krav än de gemensamt fastställda kraven tillåts ej. Två av de viktigaste produktrelaterade direktiven inom konsumentområdet är utformade enligt den nya harmoniseringsmetoden, nämligen direktiven om leksakers säkerhet och personlig skyddsutrustning.

Endast produkter som uppfyller direktivets krav får finnas på marknaden. Produkter som uppfyller direktivets krav och som genomgått föreskriven kontroll skall förses med ett s.k. EG-märke. Tillverkarens egenkontroll, en s.k. tillverkardeklaration, (ett bevis om överensstämmelse som verifierar att aktuella krav är uppfyllda) skall för leksaker normalt vara tillräckligt för att ge marknadstillträde i hela den inre marknaden. Om en tillverkare i stället väljer icke standardiserade tekniska lösningar, dvs. om produkten inte eller bara delvis överensstämmer med en standard, skall den kontrolleras (typkontroll) av ett fristående certifieringsorgan (anmält organ). Det anmälda organet intygar att en prototyp uppfyller de relevanta kraven i direktivet.

### *EG:s produktsäkerhetsdirektiv och säkerhetsklausulen*

Inom produktsäkerhetsområdet togs ett viktigt steg i juni 1992

när produktsäkerhetsdirektivet antogs. Enligt direktivet får endast "säkra" varor släppas ut på EG-marknaden. Medlemsländerna skall vidta de åtgärder som fordras för att se till att leverantörer m.fl. uppfyller kraven i direktivet. Det åligger leverantörerna att ge konsumenterna relevant information om eventuella risker med en vara så att konsumenterna kan vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder. Medlemsländerna skall se till att farliga varor som upptäcks på marknaden stoppas.

Den s.k. säkerhetsklausulen innebär att en medlemsstat kan utfärda temporära eller slutliga förbud mot att tillhandahålla en vara samt ombesörja att farliga varor återkallas och, om nödvändigt, förstörs.

När en medlemsstat har vidtagit åtgärder mot en vara skall EG-kommissionen informeras om detta samt om skälen för ingripandet. Om kommissionen finner att ingripandet är berättigat skall den genast informera medlemsstaterna om detta.

### *Kompletterande och förebyggande informationssystem*

För att förebygga produktskador har man upprättat ett notifikationssystem varigenom medlemsländerna snabbt skall kunna få information när en farlig vara upptäcks i ett annat land.<sup>2</sup> 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.

Rådet överväger att införa ytterligare ett notifikationssystem. Detta nya system gäller vissa "icke-konforma" varor som kan föra med sig risk för konsumenternas hälsa och säkerhet, men som inte är så skadliga att de faller under det ursprungliga notifikationssystemet för farliga produkter.

Ett annat sätt att få information om vilka varor som orsakar skador är att systematiskt kartlägga anmälda personskador och undersöka huruvida skadorna orsakats av produkter och i så fall vilka. I EG:s skaderapporteringsystem (EHLASS) samlas information in från utvalda sjukhus i medlemsländerna om varor som varit inblandade i hem- och fritidsolyckor. Statistiken är alltså en annan del av produktsäkerhetsarbetet som långsiktigt syftar till att göra produkter säkrare.

<sup>2</sup> Systemet kallas The Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products, RAPEX.

### *EG och marknadskontrollen*

Inom EG är man medveten om betydelsen av att de varor som cirkulerar på marknaden är säkra. Att konsumenterna kan lita



på att varor, oberoende av tillverkningsland, uppfyller samma säkerhetsnivåer är en förutsättning för att den interna marknaden skall fungera.

EG:s produktsäkerhetsdirektiv liksom produktdirektiven ställer inte några konkreta krav på hur eller i vilken omfattning marknadskontrollen skall bedrivas. Inte heller berörs frågan om marknadskontrollens organisation. För att åstadkomma den eftersträvade likformigheten har EG-kommissionen beslutat att utarbeta en handbok för tillämpning av direktiv enligt den nya metoden (Guide to implementation of the community's technical regulations based on the rules of the new approach and of the global approach). Handboken är ett kommissionsdokument och avses inte bli rättsligt bindande för medlemsstaterna. Den väntas ändå få stor normgivande inverkan.

I förslaget till handbok framhålls att ansvaret för att endast produkter som uppfyller kraven avsätts på marknaden åvilar tillverkare och distributörer medan medlemsstaterna har att bedriva marknadskontroll.

En annan grund för marknadskontrollen finns i en av Kommissionen utfärdad rekommendation (1992-11-27). Medlemsstaterna uppmanas etablera system för att identifiera farliga varor vid de yttre gränserna. Denna rekommendation knyter an till EG:s notifikationssystem för farliga varor. Rådet har även utfärdat en förordning (1993-03-17) rörande produktsäkerhetskontroll när det gäller produkter importerade från tredje land. Tullen i varje medlemsland skall ansvara för att en produkt eller ett varuparti stoppas från att vidare avsättas under förutsättning att allvarlig och omedelbar risk för hälsa och säkerhet föreligger, när varan används under normala och förutsebara förhållanden. Den ansvariga nationella kontrollmyndigheten skall underrättas om att produkt- eller varupartiet tagits i beslag. Myndigheten skall därefter vidta lämpliga åtgärder.

Marknadskontrollen enligt "nya metoden-direktiv" innebär att medlemsstaterna skall övervaka produkterna på marknaden och vidta lämpliga åtgärder när säkerheten är i fara. Enligt systemet förutsätts att en produkt med åsatt EG-märke överensstämmer med kraven i direktiven. Systemet medför att ett ömsesidigt beroende mellan olika nationella tillsynsmyndigheter uppstår. Utbytet av information mellan länderna ökar också.

## 14.4 Internationell samverkan

På den gemensamma marknaden som blir en följd av EES-avtalet är det viktigt att kontrollen bedrivs enligt likartade

riktlinjer i EES-länderna. Det har redan etablerats olika samrådsorgan mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna. Mellan de nordiska länderna har ett särskilt projekt om marknadskontroll startat. EFTA-länderna har sedan flera år utvecklat ett särskilt samarbete för konsumentfrågorna i anslutning till EES-avtalet.

### *Grupper och nätverk*

Inom EFTA behandlas konsumentfrågorna i två grupper:

- I den s.k. regeringsexpertgruppen har man gått igenom och analyserat de konsumentregler som skall gälla i EES. Gruppen analyserar löpande EG:s förslag till direktiv som berör konsumentområdet. Regeringsexpertgruppen har publicerat en rad rapporter om hur EFTA-länderna hanterar olika konsumentproblem, t.ex. produktsäkerhet, tvistlösningsmöjligheter, marknadsföring och konsumentinflytandet i standardiseringen.
- En särskild grupp för produktsäkerhetsfrågor behandlar bl.a. produktsäkerhetsdirektivet, notifikationssystemet för farliga varor och EHLASS. Frågor om marknadskontroll är en annan viktig dagordningspunkt.

Två nätverk har bildats i syfte att utbyta erfarenheter om marknadsövervakning och marknadskontroll. I det ena, 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 (TV-shop, distansförsäljning, försäljning över gränserna m.m.). Syftet är bl.a. att förebygga och beivra oacceptabla former av marknadsföring över gränserna. Nätverket avser inte att behandla produktsäkerhetsfrågor.

Det andra nätverket, där tillsynsmyndigheterna från EFTA- och EG-länderna slutit sig samman, verkar för en hög produktsäkerhet inom EES-området. PROSAFE (Product Safety and Enforcement Forum in Europe) är ett samordningsorgan för produktsäkerhet inom EFTA/EG-området och kan spela en roll vad gäller erfarenhetsutbyte om produktsäkerhet och marknadskontroll inom EES-området.

Inom standardiseringsområdet är avsikten att bilda ett europeiskt konsumentorgan för standardisering: ANEC (Association de normalisation européenne pour les consommateurs). Syftet är att förbättra konsumentinflytandet på den europeiska nivån.



### *Samarbete inom Norden*

Inom Norden samverkar de nordiska länderna i Nordiska Ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor (ÄK-konsument). Det nordiska konsumentsamarbetet har nyligen omorganiserats. Den nya ämbetsmannakommittén skall representera konsumentministern i respektive land. Konsumentsektorn har alltid kännetecknats av ett brett samarbete mellan myndigheter, institutioner och organisationer. Detta bevaras genom inrättandet av ett nordiskt konsumentutskott med 3–5 representanter per land. Under ämbetsmannakommittén bildas några fasta styrgrupper med uppgift att initiera, ansvara för och genomföra arbetsuppgifter efter kommitténs godkännande. Det fjärde handlingsprogrammet för det nordiska samarbetet trädde i kraft i januari 1994. Det avviker från det föregående främst genom satsning på internationella frågor, särskilt sådana med en Europadimension.

Ett samnordiskt projekt om marknadsövervakning på produktsäkerhetsområdet pågår. Projektet går ut på att utreda möjligheter till nordisk samverkan, t.ex. ambitionsnivåer och metoder för marknads kontroll, notifieringsrutiner och ömsesidigt godkännande av provningar.

### *Övrigt samarbete*

Utöver detta finns samarbete mellan provnings- och certifieringsinstitutioner, jurister samt olika arbetsgrupper inom EFTA och OECD.

Även EG-kommissionen har uppmärksammat behovet av samordning av tillsynsverksamheten och har konstaterat att den eftersträfvade likformigheten och samstämmigheten kräver en välutvecklad samverkan mellan berörda myndigheter, såväl inom de enskilda medlemsstaterna som över hela gemenskapen. En viktig ingrediens i denna samverkan är utbyte av information om hur marknads kontrollen bedrivs och vilka resultat den medför.

## 14.5 Konsumentinflytandet och satsningar på standardiseringsarbetet i Sverige

Arbetet i de enskilda standardiseringsorganen har blivit alltmer betydelsefullt. Standarder har från att tidigare främst varit en teknisk angelägenhet för näringslivet nu blivit ett samhällsintresse.

År 1990 inrättades ett särskilt konsumentråd inom SIS,

Standardiseringskommissionen i Sverige. Syftet är att stärka konsumenternas deltagande i standardiseringsverksamheten och höja medvetenheten om konsumentfrågornas betydelse i det tekniska standardiseringsarbetet. Rådet har till uppgift att

- stärka konsumenternas medverkan i olika standardiseringsprojekt, nationellt och internationellt
- lämna förslag till nya standardiseringsprojekt
- delta i internationellt samarbete och utarbeta planer för användningen av det målrelaterade bidraget
- informera om konsumentskydds krav i standardiseringsverksamheten och föra fram konsument synpunkter till berörda inom svensk standardisering.

Samma år beslutade riksdagen att lämna kraftigt ökat stöd till standardiseringen och beviljade ett speciellt målrelaterat bidrag till SIS att användas särskilt i samband med europeisk standardisering som rör konsument skydd, arbetsmiljö, säkerhet och miljöskydd. Bidraget har i genomsnitt uppgått till ca 10 miljoner kronor per budgetår. Av dessa har drygt 3 miljoner kronor varje år utgått för att öka konsument inflytandet på standardiseringen och för direkt standardiseringsarbete på konsumentområdet.

Från och med budgetåret 1993/94 utgår inte detta målrelaterade bidrag. För att säkra medel för konsument insatser har regeringen i samband med beviljandet av bidrag till Standardiseringskommissionen tilldelat Konsumentrådet inom SIS 2 miljoner kronor att fördela till olika projekt.

### *Konsumentverkets prioriteringar*

Konsumentverket har i sina satsningar prioriterat standardisering som har betydelse från hälso-, funktions-, energi-, miljö-, och ekonomisk synpunkt. Det målrelaterade bidraget har inneburit möjlighet för verket att stödja standardisering främst vad gäller produktsäkerhet och särskilt barnsäkerhet.

15–20 handläggare från Konsumentverket deltar för närvarande i 36 europeiska kommittéer/grupper och i 17 internationella kommittéer/grupper. Ytterligare ett antal handläggare arbetar med svensk standardisering. Verket har framgångsrikt fört ut svenska synpunkter och lyckats påverka standarderna för flytvästar, fritidshjälmar och leksaker. Representanter från Konsumentverket deltar dessutom i 48 svenska standardiseringsgrupper. För budgetåret 1992/93 har ca 3,6 miljoner kronor av verkets budget avsatts för standardisering.



## 14.6 Konsumentverkets tillsynsansvar

Konsumentverket har i skriften "Hur påverkas konsumenterna av EES?" redogjort för de direktiv som ingår i EES-avtalet. I publikationen ges en redogörelse för skillnader mellan kraven enligt EG:s direktiv och nuvarande bestämmelser samt vilka förändringar ur ett konsumentperspektiv som EES-avtalet innebär. För en bredare belysning av vilka direktiv som omfattas av EES-avtalet hänvisas till Konsumentverkets publikation.

Nedan ges en beskrivning av de EG-direktiv där behovet av marknadsövervakning, utöver den redan befintliga övervakningen, kommer att aktualiseras.

### *Leksaker*

Riksdagen har beslutat att EES-avtalet vad gäller leksakers säkerhet införlivas med svensk rätt genom en särskild fullmaktslag (SFS 1992:1327). Produktsäkerhetslagen skall också i fortsättningen vara tillämplig på leksaker som kan medföra risk för personskador. Konsumentverket har utfärdat riktlinjer för leksakers säkerhet, vilka nu kommer att ersättas av de nya bestämmelserna.

EG:s leksaksdirektiv föreskriver att medlemsstaterna skall se till att lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att företagen fullgör sin skyldighet att hålla viss information tillgänglig. Direktivet kräver även att medlemsstaterna ser till att stickprov tas för kontroll av att leksakerna på marknaden stämmer överens med direktivet. Bägge dessa förpliktelser kommer att tillföras Konsumentverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

Myndigheterna är även skyldiga att ingripa om en leksak är oriktigt EG-märkt eller om risken med en leksak inte tas upp i standarden. En kommitté inom EG avgör i efterhand om ingripandena är befogade.

### *Personlig skyddsutrustning*

EG-direktivet om personlig skyddsutrustning omfattar alla typer av utrustning, medan det i Sverige endast finns krav för viss fritidsutrustning. Konsumentverket har utfärdat riktlinjer med krav på bl.a. cykelhjälmarna och flytvästar. Med stöd av produktsäkerhetslagen är det dock möjligt att på marknaden ingripa mot riskabel personlig skyddsutrustning.

Direktivet om personlig skyddsutrustning avser att säkerställa att bara sådan skyddsutrustning (exempelvis hjälmarna,

skyddsglasögon och inandningsskydd) som uppfyller i direktivet närmare angivna "grundläggande säkerhetskrav" släpps ut på marknaden och används. I praktiken kommer säkerhetskraven, liksom för leksakerna, i stor utsträckning att bestämmas i standarder. Direktivet synes på konsumentområdet ha betydelse för skyddsutrustning med i huvudsak tre olika användningsområden: hobbyarbeten; sport, idrott och friluftsliv; samt situationer som människor mer eller mindre ofrivilligt kan hamna i (skydd mot överfall m.m.).

För den övervägande delen av personlig skyddsutrustning krävs att tillverkningen antingen sker enligt en harmoniserad europeisk standard eller enligt andra tekniska specifikationer, under förutsättning att de har blivit kontrollerade inom ramen för EG:s system för typkontroll. All personlig skyddsutrustning måste, på samma sätt som leksaker, vara märkt med EG-märket.

### *Maskiner*

EG-direktivet om maskiner innehåller allmänt hållna grundläggande hälso- och säkerhetskrav. I en departementspromemoria (DS 1993:31) föreslås att EG-direktivet som gäller maskiner för privat bruk införlivas med svensk rätt genom en särskild fullmaktslag. Konsumentverket föreslås få tillsyn över maskiner för privat bruk (t.ex. hushållsmaskiner av olika slag och gräsklippare.)

### *Textilier*

Här finns en rad olika direktiv om märkning och kontroll av textilier. I lagen (SFS 1992:1231) om märkning av textilier, varigenom direktiven införlivas i svensk rätt, anges att Konsumentverket har att utöva tillsynen. En sådan lag har tidigare inte funnits. Tillsynen avser inte endast förhållanden i konsumentledet utan också i tidigare distributionsled. Konsumentverket har utfärdat riktlinjer för textilier och beklädnadsskinn med krav på information om vilka material som ingår, vilket har varit den hittills gällande ordningen. Alla textilier som marknadsförs inom gemenskapen skall ha innehållsdeklaration. Alla textilprodukter i direktivets mening skall förses med en etikett eller på annat sätt märkas med uppgifter om det textila fiberinnehållet, så snart de släpps ut på marknaden i produktions- syfte eller kommersiellt syfte.



## *Hushållsapparater*

Direktiven angående hushållsapparater handlar om energigång och bullernivåer. Krav på information om bullernivåer eller energigång från hushållsapparater ställs ej, men direktiven ger medlemsstaterna en möjlighet att föreskriva en sådan skyldighet i fråga om vissa slag av hushållsapparater.

För närvarande har Konsumentverket endast utfärdat föreskrifter angående energimärkning av ugnar. EG:s råd har dock hösten 1992 antagit ett direktiv att hushållsapparater skall energideklarerars. Direktivet kommer att införlivas i EES-avtalet genom ett tillägg till avtalet. Energideklarationen kommer därigenom att bli obligatorisk.

En lag om märkning av hushållsapparater har utfärdats (SFS 1992:1232). Lagen kan tillämpas både för nuvarande förhållanden och om man vill införa krav på obligatorisk märkning.

Apparater kan frivilligt förses med information om luftburet buller och om den energi som apparaterna förbrukar. Hushållsapparater får dock märkas eller på annat sätt förses med information om bullernivå och om energiförbrukning endast om uppgifterna har lämnats av tillverkaren eller, om tillverkaren inte driver sin rörelse inom EU, av den som importerar apparater till EU.

## *Måttenheter, mätningar och mätton*

Det finns EG-direktiv om måttenheter, mätutrustning, kontroll, storlekar och toleransavvikelser från angiven vikt. Direktiven om färdigförpackade varor innebär krav på regelbunden kontroll av företag som förpackar varor. Vikten och/eller volymen skall vara utskriven på färdigförpackade varor. Det finns också bestämmelser för EG:s s.k. e-märkning som skall garantera att den angivna vikten eller volymen är riktig.

Lagen (SFS 1992:1514) om måttenheter, mätningar och mätton föranleds av de 25-tal olika direktiv som ingår i EES-avtalet. Den nya lagen ersätter lagen (1971:1081) om bestämning av volym och vikt. Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) har utsetts till övergripande tillsynsmyndighet och skall överta de föreskrivande uppgifterna inom måttenhetsområdet.

## *Paketresor*

EG:s direktiv om paketresor syftar till att ge konsumenter ett grundskydd då de köper en paketresa. Av kataloger och broschyrer skall tydligt framgå priset för resan, resmål, transport-

sätt, inkvartering och annan information som är väsentlig för konsumenten. Dessa uppgifter är med vissa undantag bindande för arrangören och återförsäljaren. Enligt direktivet kan strängare bestämmelser upprättas nationellt.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för lagen om paketresor (SFS 1992:1672) som är en transformering av EG-direktivet till svensk rätt.



# Den ekonomiska utvecklingen 1986–1998

## Sammanfattning

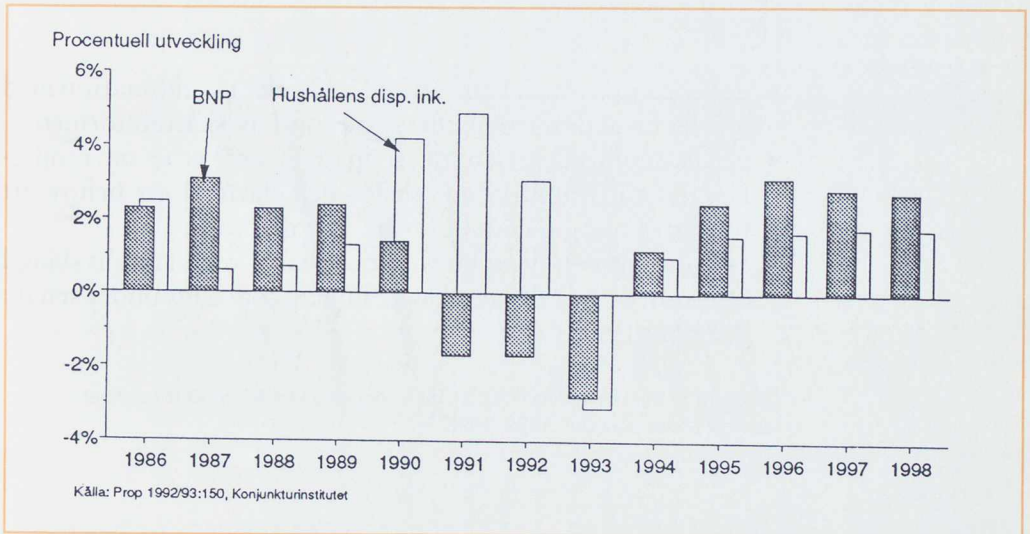
Prognosen för den ekonomiska utvecklingen för hushållen under 1990-talet innebär att

- de genomsnittliga disponibla inkomsterna kommer att förbättras enbart marginellt
- stora grupper kommer att få leva med besvärliga ekonomiska förhållanden under lång tid framöver till följd av låga inkomster, arbetslöshet, hög skuldsättning, sänkta ersättningsnivåer i transfereringssystemen och höjda konsumtionsskatter och avgifter
- behovet av budgetrådgivning och skuldsanering kommer att vara stort.

## 15.1 Hushållens disponibla inkomster

Den ekonomiska utvecklingen för hushållen sammanhänger med den ekonomiska utvecklingen i landet som helhet. Hushållens disponibla inkomster ökade snabbt under 1980-talet. Köpkraften växte däremot inte i samma utsträckning beroende på den höga inflationstakten (i genomsnitt ca 7 procent per år), den höga progressiviteten i det tidigare skattesystemet och avsaknaden av indexerade skatteskalor.

**Diagram 1.** Beräkningar av utvecklingen av BNP och hushållens disponibla inkomster under perioden 1986–1998



Såväl bruttonationalprodukten som hushållens reala disponibla inkomster beräknas sjunka under 1993, hushållens reala disponibla inkomster med ca 3 procent. Enligt regeringens prognoser kommer utvecklingen emellertid relativt snabbt att förändras till det bättre. Hushållen förväntas öka sina inkomster med ca 7 procent under perioden 1994–1998 och med 11 procent under perioden 1991–1998, dvs. med i genomsnitt drygt 1 procent per år.

Hushållens disponibla inkomster förväntas dock öka i en långsammare takt än bruttonationalprodukten under resterande del av 90-talet, vilket beror på antaganden om en främst exportledd tillväxt som baseras på betydande investeringar i produktionsledet i stället för inhemsk konsumtion.

Troligtvis kommer, till förmån för tillväxtbefrämjande åtgärder och en omsorg om statsfinanserna, tillväxten av den privata konsumtionen att hållas tillbaka under de närmaste åren.

## 15.2 Hushållens konsumtion och sparande

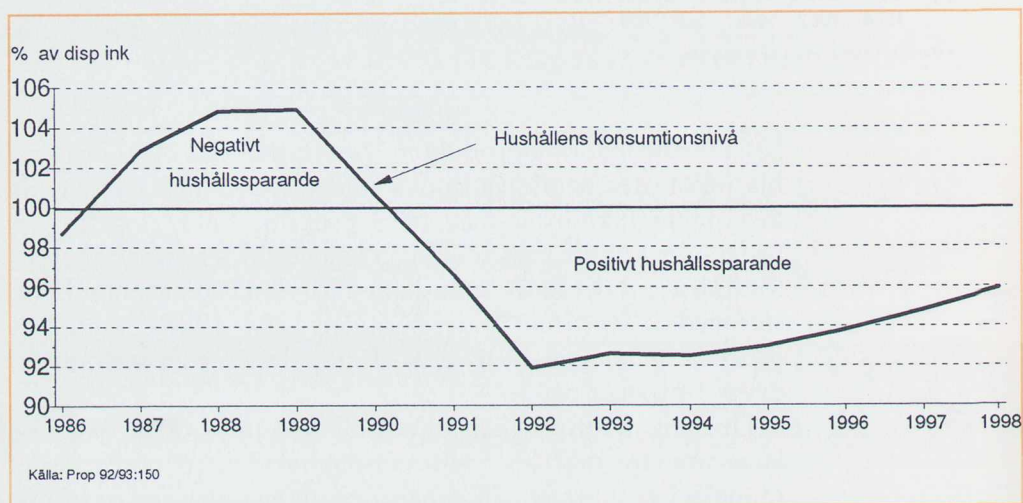
Hushållens konsumtion ökade under hela 1980-talet, men utvecklingen accelererade under senare delen av detta årtionde, främst beroende på en ökad skuldsättning. Avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet gjorde det möjligt för hushållen att låna till köp av bostäder, bilar och andra kapitalvaror. Tidigare hade hushållen begränsade möjligheter att låna till konsumtion. Ett latent efterfrågetryck hade därför byggts upp under lång tid.



I början av 1990-talet förändrades hushållens konsumtionsmönster igen. Minskningen av hushållens konsumtion kan förklaras av

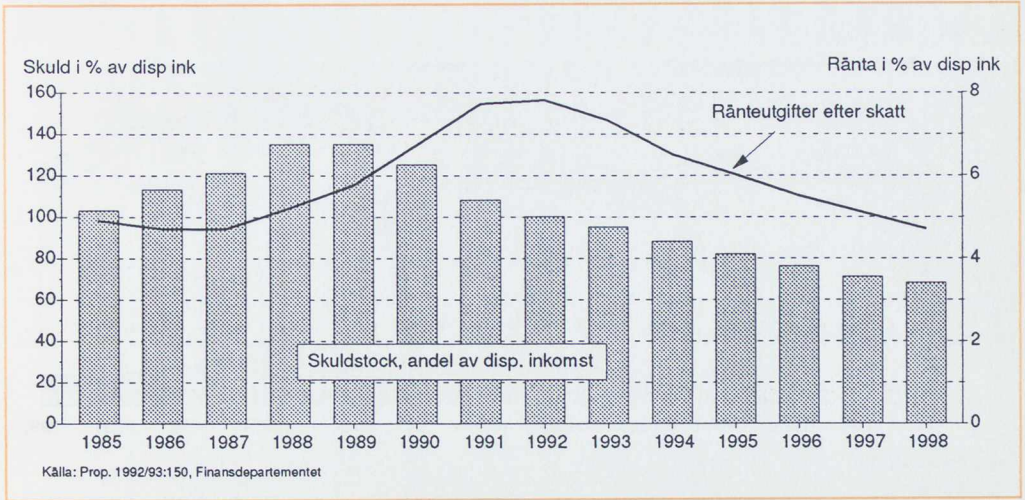
- det höga ränteläget i början av 1990-talet i kombination med minskade avdragsmöjligheter till följd av skattereformen
- den ekonomiska krisen som skapade en osäkerhet om möjligheterna till framtida inkomster och därmed ett behov att förbättra marginalerna i hushållens ekonomi
- ett minskat behov av konsumtionsvaror med lång livslängd eftersom en stor del av detta behov tillgodosågs under senare delen av 1980-talet.

**Diagram 2.** Beräkningar av hushållens konsumtion i relation till disponibel inkomst under perioden 1986–1998



Ovanstående förklaringar kan ha bidragit till att hushållens sparande har ökat väsentligt. Sedan sparandet nådde en bottennivå 1989 har sparkvoten, dvs. sparandet i förhållande till hushållens disponibla inkomster, ökat med inte mindre än 13 procentenheter. Detta är i och för sig inte överraskande, eftersom hushållens ränteutgifter efter skatt i det närmaste hade fördubblats under senare delen av 1980-talet. Hushållens sparande är därmed det högsta sedan andra världskriget. Skuldsättningen ökade från 100 procent av den disponibla inkomsten 1985 till som mest 135 procent i slutet av 1980-talet, räntorna steg och möjligheterna att göra avdrag för ränteutgifter begränsades. Den övervägande delen av ökningen i sparandet hänför sig, enligt en undersökning som utförts av Sparbankernas Bank, till de 10 procent som har den högsta disponibla inkomsten.

**Diagram 3.** Beräkningar av hushållens skuldsättning och ränteutgifter som andel av disponibel inkomst under perioden 1985–1998



Bedömningen är att hushållens skuldsättning successivt minskar under 1990-talet och i slutet av decenniet når historiskt mycket låga nivåer i relation till den disponibla inkomsten. Därigenom kommer hushållens ränteutgifter även efter skatt att minska. Andra faktorer som bidrar till detta är förväntade lägre räntor och att värdet på ränteavdragen minskar.

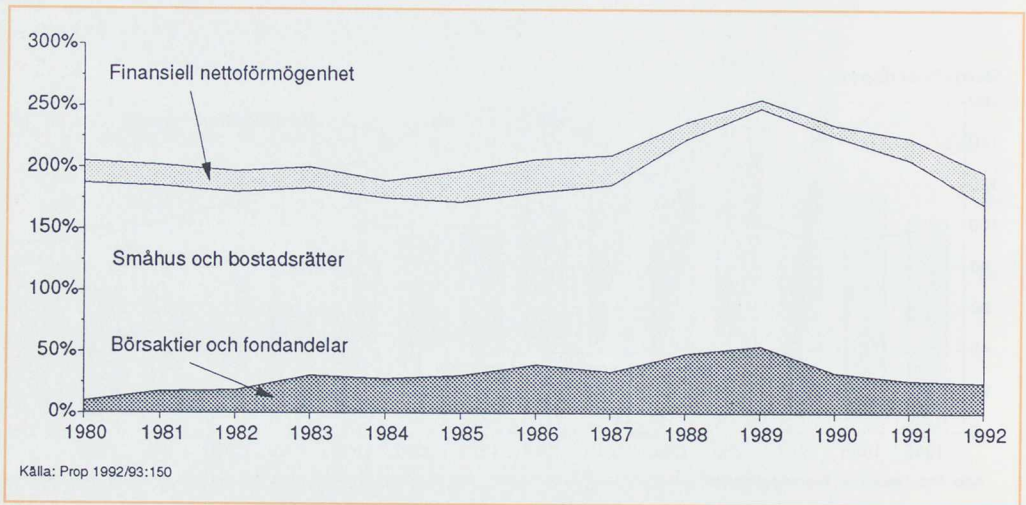
Hittills är det, enligt Sparbankernas Bank framför allt de 20 procenten inkomsttagare med högst disponibel inkomst som mest kunnat minska sin skuldsättning.

Samtidigt som hushållens skuldsättning ökade under andra hälften av 1980-talet steg värdet av hushållens tillgångar i en än snabbare takt. Vissa hushåll hamnade i en snabbt uppåtgående spiraleffekt genom möjligheten att belåna värdeökningen för att ytterligare öka konsumtionen och efterfrågan, vilket i sin tur ökade värdet på flertalet hushålls tillgångar tills vändpunkten inträdde år 1989. Hushållens nettoförmögenhet, dvs. tillgångarna minus skulderna, steg med inte mindre än 25 procent under slutet av 1980-talet, trots den kraftiga ökningen av skuldsättningen.

Efter vändpunkten 1989 har hushållens nettoförmögenhet minskat lika dramatiskt, i absoluta tal med ca 50 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 6,5 procent av hushållens disponibla inkomster. Det handlar i första hand om en värdeminskning på småhus och bostadsrätter. I diagram 4 visas utvecklingen förutsatt att prisfallet på småhus och bostadsrätter inte överstiger ca 20 procent under perioden fram till i dag och att prisfallet inte fortsätter under resten av 1990-talet.



**Diagram 4.** Beräkningar av hushållens nettoförmögenhet i relation till disponibel inkomst under perioden 1980–1998



Till följd av det höga sparandet under resten av 1990-talet väntas dock hushållens sammanlagda nettoförmögenhet vid slutet av seklet åter nå historiskt sett höga nivåer.

Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet innebär, trots några magra år under decenniets första del, att hushållens ekonomiska ställning som helhet stärks. Bedömningen är dock baserad på antagandet att tillväxten i ekonomin ökar kraftigt om ett par år och sedan ligger kvar på en hög nivå under resten av decenniet och att den allmänna räntenivån ligger på en betydligt lägre nivå än under de första åren under 90-talet.

Även om hushållens disponibla inkomster ökar under senare delen av 1990-talet och arbetslösheten minskar, bedöms förbättringen bli relativt långsam och fördelningen mellan olika grupper svår att förutsäga.

### 15.3 Skillnaden i inkomst mellan olika hushåll har blivit större

Fördelningen av den disponibla inkomsten mellan olika grupper av hushåll har betydelse för att man skall kunna bedöma behovet av konsumentpolitiska åtgärder under de närmaste åren.

Statistiska centralbyrån (SCB) har i bilaga nr 19, Inkomstfördelningen under 1980-talet, till långtidsutredningen (SOU 1992:19) visat att de disponibla inkomsterna har ökat för samtliga grupper under 1980-talet. Av rapporten framgår dock

att inkomsterna ökat mer för hushåll med höga inkomster än med låga. Det beror, vid sidan av löneutvecklingen, på en ökad förvärvsgrad för hushåll med höga inkomster och att kapitalinkomsterna ökat för främst hushåll med medelålders och äldre inkomsttagare.

Situationen är helt annorlunda för hushåll med låga inkomster på grund av faktorer som minskad tillväxt, strukturella förändringar i ekonomin med en kraftigt ökad arbetslöshet, en förväntad svag löneutveckling och troligtvis lägre ersättningsnivåer i transfereringssystemen samt höjda konsumtionsskatter.

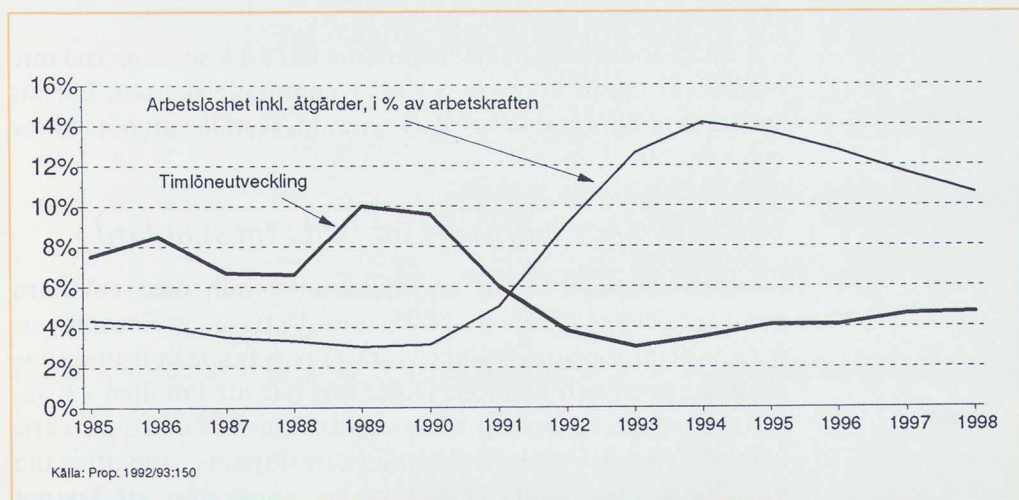
## 15.4 Hushåll med svag ekonomi ökar under 1990-talet

I det följande belyses i stora drag frågan vilka grupper som främst kommer att ha en besvärlig ekonomisk situation under resten av seklet till följd av den allmänna ekonomiska utvecklingen och den höga skuldsättningen i slutet av 1980-talet.

Arbetslösheten kommer, som framgår av diagram 5, att ligga på en mycket hög nivå under resten av 1990-talet med mellan 400 000 och 700 000 människor utan arbete med kraftigt försämrade inkomster som följd. Det är främst den yngre generationen som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden.

Löneutvecklingen bedöms likaså vara förhållandevis svag under resten av 1990-talet.

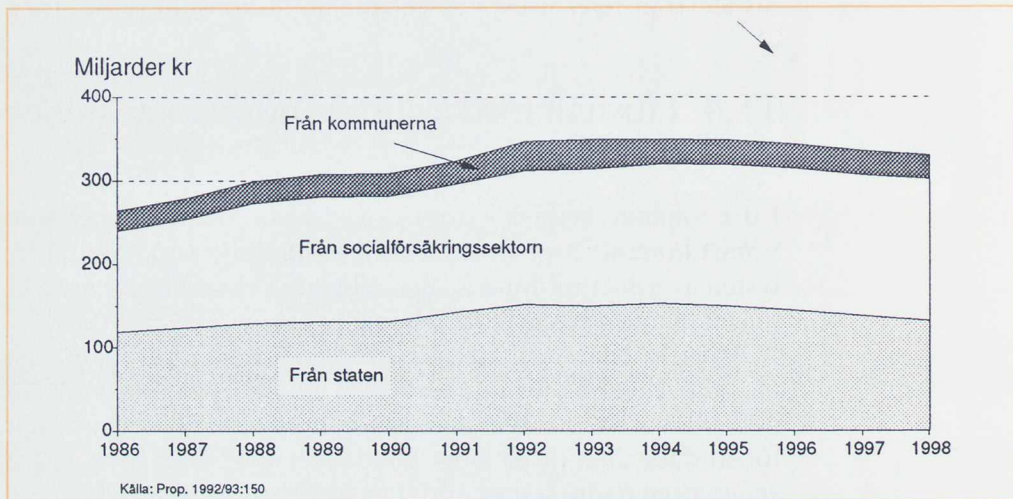
**Diagram 5.** Beräkningar av arbetslöshet och timlöneutveckling under perioden 1985–1998





Den inledda saneringen av statens finansiella situation innebär troligtvis lägre ersättningsnivåer i transfereringssystemen. Behovet av en fortsatt sanering av statens finanser är stort även under slutet av 1990-talet. Transfereringarna kommer att minska under slutet av decenniet om regeringens sparmål på 5 miljarder kronor per år genomförs, även om minskningen är relativt marginell.

**Diagram 6.** Beräkningar av den offentliga sektorns transfereringar till hushållen under perioden 1986–1998 i 1992 års prisnivå



En trolig utveckling är att statsfinanserna även kommer att förstärkas genom att skatterna höjs. Det är sannolikt olika typer av punktskatter, som slår mot alla hushåll, som kommer att höjas. Även vissa marginalskattehöjningar har dock diskuterats och delvis aktualiserats.

Den ekonomiska utvecklingen innebär att kommunerna inte i nämnvärd grad kommer att höja kommunalskatten. För att stärka ekonomin väljer många kommuner i stället att höja taxor och avgifter.

### *Hushållen har haft svårt att hålla sin standard*

Levnadskostnaderna för en låginkomstfamilj med två barn ökade under år 1993 med 1 100 kronor. Detta enligt Konsumentverkets beräkningar. Ökningen förklaras av höjda konsumtions-skatter, priser och avgifter. Detta innebär att familjen i Konsumentverkets modell får ett underskott med 220 kronor varje månad. Med hjälp av Statistiska centralbyråns uppgifter om hushållens löneinkomster har verket uppskattat att knappt

hälften av alla ca 360 000 tvåbarnshushåll fick samma eller lägre disponibla inkomster under år 1993.

Verket har även gjort beräkningar av effekten vid arbetslöshet. Om mannen i familjen blir arbetslös ökar underskottet i familjebudgeten till 1 130 kronor per månad. I sammanhanget bör även beaktas att en vanlig försörjningssituation är den att mannen är heltidsarbetande och kvinnan deltidsarbetar. Mycket tyder på att arbetslösheten för kvinnor kommer att öka som en följd av nedskärningarna i den offentliga sektorn. Familjens situation förvärras självklart ytterligare om någon av familjeförsörjarna blir utförsäkrad.

Kritiska händelser i livet kan dessutom leda till ekonomisk utsatthet. Dit hör arbetslöshet, skilsmässa, långvarig sjukdom, nära anhörigs dödsfall. Härmed vidgas gruppen som kan betraktas som utsatt.

### *Hushållsstrukturen under förändring*

Hushållens struktur har under årens lopp genomgått stora förändringar. Den senaste statistiken är från 1990. Som framgår av nedanstående tabell består 40 procent av samtliga hushåll av en person och 31 procent av två personer.

HUSHÅLLSSTORLEK		
Antal personer	Antal hushåll 1 000 st	Procent
1	1 516	40
2	1 189	31
3	471	12
4	453	12
5 och fler	201	5
Summa hushåll	3 830	100

Källa: SCB

Som framgår av nedanstående tabell förekommer barn (under 15 år) i vart fjärde hushåll. I endast en procent av hushållen förekommer fler än tre barn.

ANTAL HUSHÅLL MED BARN (under 15 år)		
Antal barn	Antal 1 000 st	Procent
0	2 911	76
1	426	11
2	356	9
3	111	3
4 och fler	26	1
Summa hushåll	3 830	100

Källa: SCB



Enligt Konsumentverket är det främst ensamstående yngre personer och ensamstående med barn som har behov av stöd och hjälp med sin ekonomi.

### *Ungdomar behöver öka sina kunskaper*

Ungdomar är särskilt utsatta ekonomiskt. Enligt uppgift från en rad konsumentvägledare hamnar ungdomar oftare än andra i svåra situationer ekonomiskt. Problemen kan ha uppstått antingen som en följd av upplåning eller därför att personen har ingått en borgensförbindelse. Ungdomar är ofta osäkra i sin identitet och saknar de kunskaper som behövs för att rätt kunna värdera marknaden.

Problemet kommer sannolikt att fördjupas under 1990-talet i takt med ökade bostadskostnader som en följd av de minskade bostadssubventionerna. Detta ställer än större krav på kunskaper och insikt hos ungdomar som flyttar hemifrån för första gången eller som står i begrepp att investera i en bostad tillsammans med en partner.

Även andra faser i livet ställer krav på kunskaper och medvetenhet. Kunskap om försäkrings- och kreditmarknaden, kommunernas regler samt transfereringssystemet är viktiga både för planering av ekonomin i samband med barns ankomst och vid pensioneringen.

### *Allt fler erhåller socialbidrag*

I Sverige har 5 procent (+– 2 procent) av befolkningen fått stöd i form av fattigvård eller socialbidrag sedan 1810. Enda undantaget är depressionen under 1930-talet då andelen var högre. Nedanstående tabell visar antalet bidragstagare och bidragshushåll under några år och de totala bidrag som betalats ut (1980 års penningvärde):

År	Bidragstagare	Bidragshushåll	Socialbidrag i mkr
1978	373 100	197 600	861
1988	522 700	286 200	2 368
1990	530 400	281 500	2 280
1991	548 000	297 500	2 483
1992	594 000	322 000	2 917

Pensionärerna var tidigare en mycket stor grupp bidragstagare, som numera tack vare ett utbyggt pensionssystem i allmänhet klarar sig utan socialbidrag. Unga hushåll, under 30 år, utgör 40 procent av bidragstagarna; under 40 år är de 70 procent. Ensamstående med barn utgör 40 procent. En tredjedel av alla bidragshushåll har barn. Denna statistik har varit relativt

konstant under den senaste tioårsperioden. En viss ökning har dock kunnat konstateras för gruppen ensamstående kvinnor utan barn.

Var tredje ensamstående kvinna med barn och var fjärde ensamstående man med barn får socialbidrag någon gång under året. Ca 7 procent av Sveriges befolkning fick socialbidrag någon gång under 1992. Det är den högsta siffran under efterkrigstiden.

Den höga andelen socialbidragstagare bland grupperna ensamstående kvinnor och män med barn beror inte på generell sett låga inkomster. Men marginalerna är ofta små, och när stora och oväntade utgifter uppstår klarar man inte detta utan bidrag. Ensamstående med barn är därför en grupp som kan bli än mer utsatt under 1990-talet.

I Sverige bosatta utländska medborgare svarar för 26 procent av hushållen med socialbidrag och för 44 procent av de totala kostnaderna för socialbidrag. Ungdomarnas behov av socialbidrag har varit tämligen konstant under de senaste 6–7 åren; ungefär var tionde får bidrag under året. Denna grupp drabbas särskilt av arbetslösheten och antalet utförsäkrade växer nu mycket kraftigt.

### **Problemen är större för vissa grupper**

Värdeminskningar på bostäder i kombination med minskande ekonomiska marginaler till följd av skattereformen, det höga ränteläget, höjda bostadskostnader och en låg inflation har inneburit att många hushåll i dag har svårt att klara sina krediter och befinner sig i en skuldkris. Till detta bidrog också avregleringen av kreditmarknaden. Under budgetåret 1990/91 genomförde Konsumentverket en studie som visar att det då rörde sig om ca 200 000 personer som hade svårt att klara sina krediter.

Konsumentverket genomförde under budgetåret 1989/90 undersökningar som beskriver hushåll som ansökt om socialbidrag och gäldenärer som var aktuella för ingripande av kronofogden. Åtta hushåll av tio som sökt socialbidrag hade skulder av olika slag. Skulder var vanligast bland personer i åldern 20 till 30 år, medan beloppen oftast var högst hos personer i åldern 40 till 45 år. Det var vanligare med skulder bland flerpersoners-hushåll, som dessutom oftast hade högre skulder. Människor bosatta i mindre städer och orter hade oftare skulder än i de tre storstäderna. Huvuddelen av dem som hade skulder i form av skatter och avgifter till stat och kommun skulle troligtvis inte klara att betala dessa under preskriptionstiden, fem år. Av



hushåll med konsumtionsskulder var det bara vart fjärde som hade möjlighet att betala en del av amorteringen.

Skuldproblemen påverkar socialbidragskostnaderna genom att bidrag betalas ut för att täcka basutgifter för hushåll med inkomster som överstiger socialbidragsnormen men med skulder. Det är tre gånger vanligare att hushåll med skulder får extra bidrag jämfört med hushåll utan skulder.

Utmätning som kunde minska själva skulden förekom hos mindre än en fjärdedel av hushållen med konsumtionsskulder. Inkassokraven är i dag över en miljon kronor om året.

Följande kategorier bedöms till följd av hög skuldsättning få stora svårigheter med sin betalningsförmåga under de närmaste åren:

- *Småhusägare.* Antalet ansökningar från panthavare om exekutiv försäljning av fastigheter har ökat mycket kraftigt. Enligt bedömningar av bostadsfinansieringsinstitutet kommer 20 000 till 30 000 nya villafastigheter att bli föremål för exekutiva åtgärder under de närmaste åren. Denna grupp har efter en tvångsförsäljning ofta kvar en skuld till långivarna på mellan 300 000 och 600 000 kronor, som i många fall inte kan lösas av gäldenären.
- *Bostadsrättsinnehavare.* En grupp personer köpte under slutet av 1980-talet, när prisnivån var mycket hög, bostadsrätter och finansierade köpet genom lån mot att bostadsrätten pantsattes, ofta till 100 procent. Vanligtvis handlar det om unga människor som inte var medvetna om konsekvenserna ifall förutsättningarna skulle komma att ändras. Även på denna marknad har priserna sjunkit kraftigt, varför en relativt stor skuld kvarstår hos den enskilde även efter en försäljning av bostadsrätten. Dessutom är risken för många bostadsrättsinnehavare att månadsavgifterna kommer att stiga kraftigt till följd av minskade räntebidrag.
- *Nya företagare.* Ofta används företagandet som ett alternativ till arbetslöshet. Att starta och driva företag ställer stora krav på såväl kunskaper som ansvar och innebär att ett startkapital, som ofta lånats mot personlig säkerhet, måste återbetalas.

Sammanfattningsvis kommer antalet hushåll med en svag ekonomisk ställning att öka under 1990-talet och vara väsentligt större än tidigare under efterkrigstiden. Det gäller i första hand hushåll

- med sänkt förvärvsinkomst till följd av arbetslöshet, i många fall ungdomar

- med disponibla inkomster som till stor del består av transfereeringar
- med en hög skuldsättning utan motsvarande tillgångar, även i denna grupp många ungdomar
- bestående av låginkomsttagare med barn
- med oväntade utgifter till följd av skilsmässa eller nära anhörigs död
- utländska medborgare.

## 15.5 Hushållens ekonomi i centrum för 1990-talets konsumentpolitik

Enligt 1986 års riksdagsbeslut skall konsumentpolitiken tydligare inriktas på de hushållsekonomiska frågorna, särskilt på hushållens baskonsumtion. Vidare betonas att särskilt utsatta grupper skall komma i fråga för stödåtgärder.

De uppgifter som ryms inom denna del av konsumentpolitiken är

- analyser av hushållens ekonomiska situation
- rådgivning och information om produkters kvalitet, pris och användning som underlag vid köp av främst kapitalvaror
- utveckling av instrument för budgetrådgivning och skuldsanering samt framtagning och sammanställning av uppgifter av ekonomisk art för användning i samband med budgetrådgivning och skuldsanering
- utbildning och produktion av utbildningsmaterial i konsumentfrågor
- opinionsbildning i konsumentfrågor.

Verksamheten bedrivs av Konsumentverket och kommunerna i samverkan. I första hand är det konsumentvägledarna som svarar för det praktiska arbetet med att bistå enskilda med rådgivning.

### *Stor efterfrågan på kommunal budgetrådgivning och skuldsanering*

Hushållens problem till följd av alltför hög skuldsättning kan ta sig många olika uttryck. Uppgifter från Konsumentverket tyder på att efterfrågan på budgetrådgivning har ökat markant under senare år. Liknande rapporter kommer från socialtjänsten och från kronofogdemyndigheterna.

Den kommunala budgetrådgivningen och skuldsaneringen till enskilda hushåll har givits hög prioritet under andra hälften



av 1980-talet i takt med att allt fler hushåll fått ekonomiska svårigheter.

Konsumentvägledarnas arbetsbörda har ökat kraftigt. Köerna av hjälpsökande är långa och de flesta ärendena är mycket tidskrävande. Ofta är det inte tillräckligt med utredningar om det enskilda hushållets budget utan många fall innefattar även skuldsanering. Detta medför besvärliga förhandlingar med bland andra banker och andra låneinstitut, skattemyndigheter, Studiestödsnämnden, kommuner och eldistributionsföretag.

Förhandlingar om skuldsanering sker i växande grad i samverkan med andra kommunala förvaltningar samt med Kronofogdemyndigheten, arbetsförmedlingen och banker. Lokalt och regionalt förekommer ett flertal s.k. frivilliga skuldsaneringsprojekt mellan främst den kommunala konsumentvägledningen, Kronofogdemyndigheten och bankerna.

### *Lag om skuldsanering på väg*

Riksdagen har beslutat att av regeringen begära ett förslag till skuldsaneringslag (1992/93:LU49). Ett förslag till lagstiftning på detta område kommer sannolikt att föreläggas riksdagen för beslut under våren 1994.

Regeringen har givit Konsumentverket i uppdrag att i samarbete med kommunala budgetrådgivare och ackordscentraler i Stockholm och Skellefteå pröva nya former för budgetrådgivning.

Samarbete förekommer också på det hushållsekonomiska området med flera frivilligorganisationer, såsom PRO, LO, Hem och Samhälle och TCO, som i varierande utsträckning utsett s.k. konsumentombud.

### *Rådgivning hos övriga aktörer*

Vid sidan av den statliga och kommunala konsumentverksamheten bedriver bankerna privatekonomisk rådgivning. Mellan LO, TCO, Sparbanken och Nordbanken har överenskommelser träffats som ger medlemmarna i de fackliga organisationerna möjlighet till kostnadsfri rådgivning under högst 30 minuter och lån som i vissa fall kan lämnas utan säkerhet till en något lägre ränta än som gäller på marknaden. Rådgivningstjänsterna kan omfatta hushållsekonomisk rådgivning, kvalificerad ekonomisk rådgivning, juridisk rådgivning och försäkringsrådgivning. Syftet är att öka medlemmarnas ekonomiska frihet.

Informationsmaterial om privatekonomiska frågor som utarbetats av Konsumentverket används av bl.a. bankerna.

### *Allt fler kommuner engagerar sig i budgetrådgivningen*

Kommunerna är i varierande utsträckning engagerade i hushålls-ekonomisk rådgivning, där budgetrådgivning och skuldsanering är de viktigaste uppgifterna. Knappt 30 procent av den tid som den kommunala konsumentvägledningen disponerar utnyttjas för hushållsekonomisk rådgivning. Under 1992 erbjöd 230 kommuner sådan rådgivning, varav 179 arbetade med budgetrådgivning och 107 med skuldsanering. Budgetrådgivningen är det arbetsområde inom den kommunala konsumentvägledningen som ökar, och allt fler kommuner engagerar sig i just den verksamheten. Den hushållsekonomiska rådgivningen är enligt två studier som relateras i kapitel 8 lönsam för kommunerna genom minskade socialbidrag.



# Konsumenten och miljön

## Sammanfattning

Långt större volymer av miljöfarliga ämnen är numera i omlopp i våra konsumtionsvaror än vad som släpps ut vid tillverkningen, ämnen som förr eller senare sprids ut i miljön.

Konsumenternas roll i arbetet för att lösa miljöproblemen kommer att bli avsevärt större.

Behovet av kunskap, utbildning och information om konsumtionens miljöeffekter och möjligheterna att agera miljövänligt är mycket stort och kommer att öka.

## 16.1 De miljöpolitiska och konsumentpolitiska målen

Enligt 1990 års miljöpolitiska beslut är målet för miljöpolitiken att

- skydda människors hälsa
- bevara den biologiska mångfalden
- hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt
- skydda natur- och kulturlandskap.

”Ansvar för miljö och resurshushållning skall prägla samhälls-

livets alla områden. 1990-talets uppgift är att ställa om samhällets alla verksamheter i ekologisk riktning. I Sverige finns goda förutsättningar att förena god miljö med välstånd och full sysselsättning.”

Ett konsumentpolitiskt mål enligt 1986 års beslut är: ”att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Konsumentpolitiken skall sålunda tydligare inriktas på de hushållsekonomiska frågorna och då särskilt hushållens baskonsumtion.”

I ett samhällsperspektiv kan begreppet ”att effektivt utnyttja sina resurser” innebära att inte kortsiktigt lägga resurserna på sådant som utarmar ekosystemen och som därmed undergräver livskvaliteten och på längre sikt hotar människans överlevnad.

De miljöpolitiska och konsumentpolitiska målen måste alltså samverka.

## 16.2 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 50-talens nivåer.

Sveriges, liksom hela västvärldens, miljöproblem beror nu 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 hushållens miljöpåverkan: från bilkörning, från användning av hushållskemikalier och från 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 tillverkningen — ämnen som förr eller senare sprids ut i miljön.

Miljöproblemen har blivit globala och vittomfattande men orsakerna står oftast att finna i den enskilda människans dagliga livsföring.

Konsumenterna kan genom att handla och agera miljömedvetet i vardagssituationer skapa en konsumentopinion och ett marknadsstryck som ger snabba resultat i form av minskad miljöstörning. Hänsynstagandet till miljön bör vara en självklarhet i marknadsekonomin.

Denna nödvändiga hänsyn kommer inte av sig själv. Därtill krävs kunniga och medvetna konsumenter. Miljöeffekterna av en vara återspeglas inte i priset. Det finns inget utarbetat sätt att prismärka miljöpåverkan.



Där ekonomiska styrmedel inte sätts in för att rätta till obalanserna, hänvisas konsumenten till sitt eget samvete. Om en miljömärkt vara är dyrare än sina alternativ finns det risk för att konsumenten väljer den billigare varan, eftersom kostnaden för de negativa miljöeffekterna inte behöver betalas vid köptillfället.

## 16.3 Miljöproblemen och konsumenten

### *Avfallsproblemet och producenternas ansvar*

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, som avfall på soptippar, i förbränningsugnar eller i avloppet. Många varor förbrukar dessutom energi under sin användningsfas. Miljöskador från konsumtionen kommer att relativt sett få allt större betydelse.

I Sverige produceras totalt ca 55 miljoner ton restprodukter och avfall årligen. För att uppskatta mängderna 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 och dess kostnader skjuts på framtiden. Kostnaderna ligger inte bara i framtida skador utan också i omkostnader för hantering, markanvändning, sanering, förbränningsanläggningar och rökgasrening.

Regeringen presenterade i april 1993 en kretsloppsproposition (prop. 1992/93:180) som riksdagen nu antagit. Ett s.k. producentansvar införs från den 1 januari 1994. Ansvaret för att ta hand om en uttjänt vara eller förpackning kan då läggas på producenten. Till lagen kommer att kopplas förordningar om vilka varor som lagen omfattar. I första omgången berörs förpackningar; senare kommer också bildäck, elektronikvaror, byggvaror m.fl. att omfattas.

Detta synsätt är i linje med de principer som tillämpas inom EG. I EG:s direktiv föreskrivs att förorenaren skall betala. Kostnader för bortskaffande av avfall skall belasta den innehavare som låter en insamlare hantera avfallet och/eller de tidigare innehavarna eller tillverkarna av den produkt från vilken avfallet härrör.

Detta innebär en helt ny inriktning för varuproduktionen; nu måste producenten ha avfallsperspektivet med redan på ritbordet. Konsumenterna kommer att möta produkter med ny, miljöanpassad, utformning.

### *Kemikalieproblemet och bristen på kunskap*

I samhället används mängder av ämnen och produkter vilkas effekter i storskalig spridning inte är tillräckligt kända. Oftast finns inte kunskap ens om hur mycket av olika ämnen som sprids i miljön.

Kemikalieinspektionen bedriver ett intensivt 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 och deras användning och hantering. Program finns för avveckling av de mest problematiska substanserna.

### *Energiproblemet och kraven på åtgärder*

Om halterna av växthusgaser i atmosfären får fortsätta att öka och om ozonskiktet i stratosfären fortsätter att uttunnas, blir effekterna förödande.

Riksdagen har i anledning av regeringens proposition "Om åtgärder mot klimatpåverkan m.m." (prop. 1992/93:179) beslutat att en nationell strategi fastläggs med målet att koldioxidutsläppen i ett första steg år 2 000 skall vara stabiliserade på 1990 års nivå.

Alla tecken tyder på att energikostnaderna måste öka om vi skall nå de internationella miljömål och åtaganden som, enligt många experter, redan har för låg ambitionsnivå. Högre energipriser kommer att påverka konsumentbeteendet i hög grad. Men redan innan energipriser och förbrukning regleras, kan medvetna konsumenter aktivt påverka energiförbrukningen, marknaden och produktutvecklingen genom förändringar i sin livsstil och sina produktval. Satsningar på energisnåla energiprodukter kommer att bli nödvändigt. Konsumentverket gör omfattande insatser för att påverka och informera om energiåtgången för hushållsapparater och uppvärmningsanordningar. Verket arbetar också med frågor som rör bilars bränsleförbrukning.

## 16.4 Konsumenten och miljöinformationen

Eftersom miljön är en s.k. kollektiv nyttighet som tillhör alla eller ingen, är detta en grund för statlig styrning i syfte att skydda miljön.

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. 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 aktörer 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 miljövänligare. I många kommuner pågår ett intensivt arbete med konsumentrådgivning på miljöområdet. Dagligvarukedjorna har inlett arbete med att förändra sig i en mer miljövänlig riktning. Fackföreningar och olika personalgrupper engagerar sig i upphandling av varor och transportfrågor. Bland företagen i allmänhet och hos de stora i synnerhet märks en attitydförändring, som lett till att de har initierat miljöprogram som kan vara genomgripande. Där kan ingå satsning på nya miljöskonande processer, utformning av produkter med nya materialval och utbildning av personalen i miljökunskap. Inom skolväsendet pågår ett intensivt arbete att introducera miljöfrågorna i ett flertal ämnen. Allt detta påverkar marknaden, utbudet och varornas utformning i miljövänligare riktning.

### *Aktörer med miljöinformation och utbildning*

*Konsumentverket* har på egen hand, och i samverkan med andra, tagit fram läromedel, skrifter och videofilmer. Dessa tar upp miljöproblemen ur konsumentperspektivet. Tidskriften *Råd & Rön* har återkommande en bilaga på ett par sidor som tar upp miljöfrågor och informerar löpande om mindre miljöbelastande alternativ.

*Naturvårdsverket* riktar inte information direkt till konsumenter i en köpsituation. Verkets uppgift är att driva på miljöarbetet så att de av riksdagen uppställda miljömålen kan infrias. Naturvårdsverket informerar brett och mera allmänt om tillståndet i miljön och om nödvändiga åtgärder i rapportserier och i sin tidning *MiljöAktuellt* som distribueras bl.a. till skolorna.

*Kemikalieinspektionen* (KemI) arbetar huvudsakligen mot producenter och leverantörer. KemI:s uppgift är i första hand att se till att företagen tar ansvar för de kemiska produkter de levererar och att farliga kemikalier byts mot mindre skadliga. I förlängningen har detta betydelse för konsumenterna. KemI

arbetar fram listor på ämnen och substanser som är hälso- eller miljöfarliga och som skall undvikas eller förbjudas.

*Svenska Naturskyddsföreningens* projekt "Handla miljövänligt" är inriktat på livsstilsfrågor i allmänhet och konsumtionsfrågor i synnerhet. Skriften "Handla miljövänligt" som blivit en stor framgång ger förslag till en mängd åtgärder och varuval för en bättre miljö. Den uppdateras med något års mellanrum.

*Fältbiologerna* arbetar mycket med konsumtionsfrågor, aktioner mot onödiga förpackningar, direktreklam m.m.

Andra organisationer som "Håll Sverige Rent", "Skogen i skolan", Greenpeace, Q 2 000 m.fl. gör viktiga insatser för att informera och utbilda människor om grundläggande miljövillkor och konsekvenserna av den förhärskande konsumtionsinriktade livsstilen.

På dagstidningarnas konsumentidor syns allt oftare artiklar som tar upp miljöfrågor och olika varors påverkan på miljön.

## 16.5 Miljömärkning

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

Om konsumenterna får information om konsekvenserna av ett visst produktval och/eller miljökonsekvenserna avspeglas i priset, kan konsumenter som har tillgång till alternativa val utgöra en betydande maktfaktor. Miljömärkning är en kraftfull förstärkning förutsatt 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 behovet av saklig information. Miljöargument används numera allt oftare i marknadsföringen — dock är de inte alltid seriöst grundade.

### *Den sammordiska miljömärkningen*

Idén bakom positiv miljömärkning är att peka ut produkter som är mindre miljöbelastande än andra. På så sätt kan konsumenternas val styra 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. Genom riksdagsbeslut år 1989 inrättades den svenska miljömärkningsstyrelsen inom SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige.

Märkningen måste ge korrekt information och bygger därför på kriterier som anger vilka kravnivåer som uppfylls för olika produktgrupper. Genom att skärpa kriterierna allteftersom fler produkter uppfyller dem, kan marknaden drivas mot en ökad miljöanpassning.

Kriterier har hittills fastställts för 18 produktgrupper, bl.a. diskmaskiner, finpapper, mjukpapper, kuvert, byggplattor, tvättmedel, oljepannor och båtmotorer. Omkring 500 svanmärkta produkter finns i dag på den nordiska marknaden.

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 (för närvarande 11 000 kronor) och 0,4 procent av den miljömärkta produktens omsättning på den nationella marknaden. Till detta kommer kostnader för olika kontroller och provningar.

Utgångspunkten för överenskommelsen mellan staten och SIS var att verksamheten på längre sikt skulle vara ekonomiskt självbärande och finansieras genom märkningsavgifter från de företag som vill miljömärka sina produkter. Verksamheten bedömdes behöva ekonomiskt stöd under ett femårigt uppbyggnadsskede.

Kriteriearbetet har dock tagit längre tid än vad som förutsattes när överenskommelsen träffades, och för budgetåret 1992/93 beviljades SIS 3 miljoner kronor för miljömärkningsarbetet. För budgetåret 1993/94 har ett anslag om 5 miljoner kronor beviljats. I anslaget anges att medlen skall användas till en ökad satsning på utveckling av kriterier och marknadsföring av svanmärkningen, som också skall kopplas till EG:s miljömärkningssystem. Anslaget skall också täcka miljömärkningsstyrelsens kostnader för att följa utvecklingen av EG:s miljömärkningssystem bl.a. genom deltagande i olika expertgrupper.

Vid otillbörlig miljömärkning av produkter kan åtgärder vidtas med stöd av 2 § marknadsföringslagen.

### *Andra miljömärken*

Märkningen ”Bra miljöval” drivs i samarbete mellan Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och ICA, KF samt Dagab. Samarbetet omfattar kriterieframtagning, marknadsöversikter och märkning. Projektet inleddes samtidigt som svan-märkningen,

1989. År 1992 introducerade SNF sin egen symbol, en falk.

Naturskyddsföreningen ansvarar för värderingen av miljöegenskaperna hos olika produkter, medan handeln ansvarar för att endast produkter som klarar kriterierna placeras på hyllan för "Bra miljöval". Systemet bygger inte på någon ansökan från leverantören utan klassificeringen sker på initiativ av handeln. Omkring 350 enskilda produkter uppfyller kriterierna.

Finansieringen har hittills skett genom ett lika stort bidrag vardera från de tre dagligvarukedjorna och SNF. En avgift om 5 000 kr infördes 1992 för dem som vill märka sin produkt med "Bra miljöval". För tillkommande produkter ur samma sortiment är avgiften 1 500 kr per produkt.

Utöver den samnordiska svanmärkningen och "Bra miljöval" finns olika företags- och organisationsmärken på marknaden, bl.a. Världsnaturfondens panda, Levers miljöinformations-symbol, olika symboler som används av pappersfabrikanter m.fl.

Vissa av dessa märkningar är inte alltid lätta att tolka för konsumenten. Pandamärket t.ex., som finns bl.a. på kuvert, betyder bara att en viss procent av försäljningen går till Världsnaturfonden.

### *EG:s miljömärkningssystem*

EG antog hösten 1991 en förordning om miljömärkning — ecolabel — med en symbol i form av en stiliserad blomma.

IEG:s förordning ställer inga krav på testning och certifiering. Kommissionen fattar själv beslut om fastställande av kriterier. Berörda parter konsulteras innan kriterier fastställs.

Varje medlemsland skall utse ett eller flera s.k. godkännandeorgan (competent body). Dessa skall behandla ansökningarna om ecolabel och granska om produkten i fråga uppfyller fastställda kriterier. En godkänd ansökan remitteras sedan till de andra ländernas godkännandeorgan, som har ett antal veckor på sig att invända om de anser att bedömningen varit felaktig. Endast sex EG-länder har hittills utsett sina godkännandeorgan.

Arbete med att utveckla kriterier pågår bl.a. för papper, tvätt- och diskmaskiner, men ännu har inga kriterier slutgiltigt fastställts.

EG:s system är avgiftsbelagt med en ansökningsavgift och en årsavgift.

När/om EG:s förordning införlivas med svensk lagstiftning måste Sverige utse sitt eget godkännandeorgan. Beslut måste också fattas om i vilken form ett sådant organ skall arbeta.



Hanteringen av svanmärknings i relation till EG:s miljömärkningssystem utreds nu särskilt.

## 16.6 EG:s miljöhandlingsprogram

EG:s femte miljöhandlingsprogram "Towards sustainability" (Mot en bärkraftig utveckling) drar upp riktlinjerna för gemenskapens miljöpolitik för återstoden av 1900-talet. Programmet gäller från 1993. Det långsiktiga syftet är en bärkraftig utveckling.

Fem samhällssektorer pekas ut som särskilt viktiga i gemenskapens miljöpolitik under programperioden: industri, energi, trafik, jordbruk och turism. Programmet betonar det förebyggande miljöarbetet och lägger större vikt än tidigare vid ett delat ansvar mellan olika aktörer. Större vikt skall läggas vid ekonomiska styrmedel, utbildning och information samt vid miljöhänsyn inom fysisk planering och sektorplanering. Större miljöhänsyn skall tas vid användningen av EG:s strukturfonder och vid utformningen av stöd, t.ex. till jordbruket.

När EES-avtalet träder i kraft kommer EG:s regelsystem att bli utgångspunkt för Sverige. Genom EES-avtalet åtar sig EFTA-länderna att följa EG:s harmoniserade regler för varor. För svensk del har särlösningar utarbetats där de svenska reglerna bedömts motsvara en högre skyddsnivå. Särlösningar gäller bl.a. för bilavgaser, vissa kemikalier, bekämpningsmedel och ozonnedbrytande ämnen. Liknande särlösningar gäller för övriga EFTA-länder.

---

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

# Verksamheten

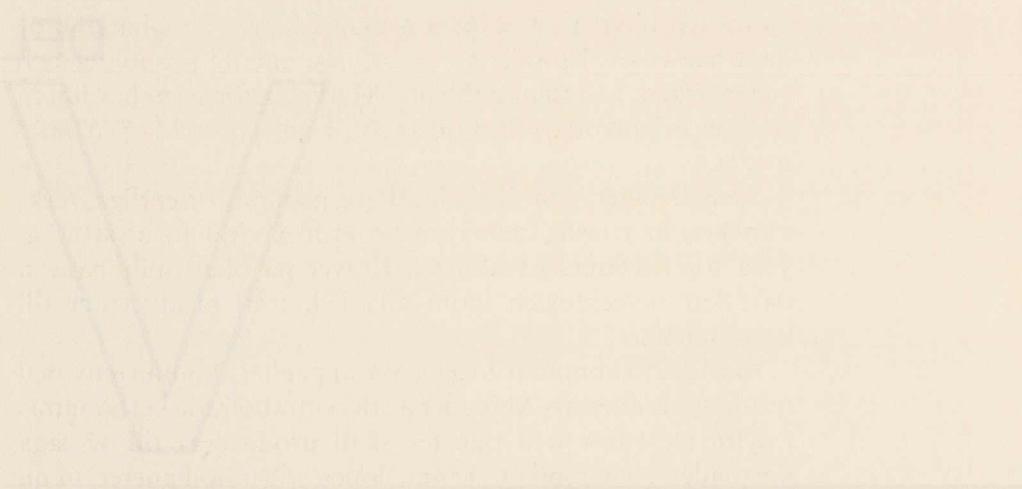




# ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

# Verksamheten

Verksamheten består av följande delar: ...



# Våra utgångspunkter

Vi 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.

## 17.1 Marknadsekonomin

Samspelet mellan marknadens parter har de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Koncentrationen har ökat bl.a. genom den pågående integreringen inom produktion, distribution och detaljhandel. En effekt av ett storskaligt tänkande har blivit att avståndet mellan köpare och säljare/fabrikant har vuxit. Utbudet av varor, dvs. antalet produkter och varumärken, har mångdubblats. Marknadsföringen har intensifierats och breddats till följd av den snabba utvecklingen inom media.

Avregleringen och ökad konkurrens inom offentliga verksamheter är ytterligare faktorer som förändrar förutsättningarna för marknadens aktörer. Kravet på ökad miljöhänsyn påverkar utvecklingen inom alla led, från producenter till konsumenter.

Marknadsekonomin bygger på öppenhet, konkurrens och resultatmaximering. Mängder av decentraliserade beslut fattas i syfte att varor och tjänster skall produceras till så låga kostnader som möjligt. Priser, löner, vinstmöjligheter m.m.



fungerar som informationsbärare av hushållens önskemål och företagens produktionskapacitet. För att marknadssystemet skall fungera får varken de privata aktörerna eller det allmänna vidta åtgärder som stör mekanismerna, i form av t.ex. kartellbildningar eller regleringar, vilket leder till ett mindre effektivt utnyttjande av resurserna.

Viktiga förutsättningar för en fungerande marknadsekonomi är näringsfrihet, etableringsfrihet och privat ägande. Ett antal åtgärder har under senare år vidtagits i avsikt att förstärka marknadsekonomin. Strävan är att

- öka den konkurrensutsatta sektorn
- underlätta och avlägsna hinder för företagsetableringar
- öka användningen av marknadsmekanismer i den offentliga sektorn
- öka konkurrenstrycket i alla delar av den svenska ekonomin.

Effektivitetsproblemen finns både i den konkurrensutsatta sektorn och i den offentliga sektorn. Bristande konkurrens är ett av problemen i den svenska ekonomin.

### *En sund konkurrens på lika villkor viktig för konsumenterna*

En öppen marknad är en förutsättning för en fungerande konkurrens som främjar en rationell produktion, etablering av nya företag och utveckling av nya produkter. En effektiv och sund konkurrens håller priser och avgifter nere och ger konsumenterna valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor och tjänster.

Om inte konkurrensen fungerar uppstår förluster för samhällsekonomin och konsumenterna: utbudet begränsas, priserna höjs, köparna avstår från köp eller väljer den näst bästa produkten. Fel producent gynnas, företagen håller inte nere sina kostnader och förnyas sig inte.

Det är mot den bakgrunden som statsmakterna fattat ett stort antal beslut i syfte att stimulera konkurrensen i alla delar av ekonomin. Viktiga inslag är frihandel, avregleringar, ökad konkurrens inom den offentliga sektorn, tydliga och fasta spelregler för aktörerna på marknaden, effektiv konkurrens-tillsyn och åtgärder för att få ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.



## 17.2 Samspel mellan konkurrens- och konsumentpolitiken

Genom konkurrens- och konsumentpolitiken utformar staten regelsystemet för marknaden i överensstämmelse med samhällets och konsumenternas intressen. Konkurrenspolitiken har nyligen setts över. Fr.o.m. den 1 juli 1993 tillämpas en kraftfullare konkurrenslag som ger större möjligheter att ingripa mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av en dominerande ställning på marknaden. Det nya Konkurrensverket har ersatt Statens pris- och konkurrensverk och Näringsfrihetsombudsmannen.

Konkurrenspolitiken ger spelregler för producenterna så att resurserna används på bästa sätt. Konsumentpolitiken skall ge ett skydd mot säkerhetsrisker och otillbörliga förfaranden från företagens sida samt ge konsumenter information och kunskaper så att de kan göra väl avvägda val på marknaden. Vid användningen av konsumentpolitiska medel måste effekterna på balansen mellan olika konkurrensmedel beaktas så att icke önskvärda effekter kan undvikas.

En stärkt och breddad roll för marknadsekonomi ställer ökade krav på konkurrenspolitiken, men ställer också större krav på kunskap hos konsumenterna och ger anledning att fortlöpande pröva hur konsumentpolitiken bäst skall utformas.

### *Behovet av konsumentpolitiska insatser ökar*

Insatserna på det konsumentpolitiska området har förändrats under efterkrigstiden: från åtgärder för att förbättra arbetsförhållandena i hemmet till ett spektrum av insatser för att främja en god hushållsekonomi och stärka konsumenternas ställning på marknaden.

Konsumentverksamhet drevs till en början i allt väsentligt av konsumenterna själva genom frivilligorganisationer. Under tillväxtdecennierna utvecklades den statliga konsumentverksamheten alltmer.

Konsumenternas egen uppfattning om behovet av konsumentpolitiska insatser har inte undersökts på senare tid, vare sig av oss eller någon annan. Frågan om konsumenternas behov får besvaras mot bakgrund av erfarenheter från den lokala och centrala konsumentverksamheten och de överväganden som kommittén har gjort i olika avseenden.

Vår bedömning är att behovet av konsumentpolitiska insatser ökar under 1990-talet. Vi står inför stora förändringar som får betydande konsekvenser för konsumenterna.



*Marknadsekonomin* förstärks och breddas. För att konsumenterna skall kunna göra rationella val krävs sådan information att de kan överblicka marknadens utbud. Det föreligger ett växande behov av information om pris, kvalitet och service på såväl varu- som tjänsteområdet till följd av ett ökat utbud och en ökad konkurrens i delar av den offentliga sektorn.

*Spelregler* på marknaden måste få genomslag. Kunskap om företagens och konsumenternas skyldigheter och rättigheter är en förutsättning för att marknaden skall fungera effektivt. Lagstiftning och rättspraxis har vuxit fram i och med utvecklingen av nya varor och tjänster, förändringen av marknadsmetoder, den ökade internationaliseringen och användningen av ny teknik.

*Behovet av reklamationshantering* och en enkel form av tvisthantering ökar när marknaden breddas till att omfatta varor och tjänster som tidigare omgavs av offentliga regleringar och när handeln över gränserna utvidgas.

*Miljöfrågorna* får en allt större betydelse. För att människor skall kunna ta hänsyn till miljön behövs bl.a. information om produkternas miljöeffekter, om hanteringen av avfallet och om möjligheterna att spara energi.

*Den ekonomiska utvecklingen* under 1990-talet med minskande marginaler ställer större krav på hushållen att använda sina resurser effektivt. Behovet av budgetrådgivning ökar väsentligt, särskilt vid en omfattande arbetslöshet. Behovet av skuldsanering för särskilt utsatta konsumenter kommer att vara betydligt större under 1990-talet än under 1980-talet.

*Det västeuropeiska* samarbetet ställer större krav på deltagande i det europeiska regelsystemets utveckling på konsumentområdet, på möjligheter till tvisthantering vid köp från annat land och på kontroll av produkter från säkerhetssynpunkt. Beslutsprocessen i ett demokratiskt Europa förutsätter såväl delaktighet som medverkan från fackliga organisationer, näringsliv och konsumentorganisationer. Konsumenternas synpunkter måste ges utrymme i denna process.

## 17.3 Aktörernas ansvar

### *Konsumenterna har ett ansvar*

Det marknadsekonomiska systemet förutsätter kunniga och kritiska konsumenter. Rollen som konsument har människan livet igenom. Konsumenter måste som enskilda individer dagligen fatta en mängd beslut som direkt påverkar deras ekono-



miska och andra resurser, miljön och på litet längre sikt hela samhällsekonomin.

En av förutsättningarna för en sund samhällsekonomisk utveckling är kunniga och rationella konsumenter som har möjlighet att göra medvetna val på en alltmer omfattande marknad.

Det ankommer på konsumenterna att informera sig om utbudet på marknaden, att hålla sig informerade om sina rättigheter och skyldigheter och att ha kontroll över sina ekonomiska åtaganden. Denna uppgift utvidgas i och med att allt fler områden utsätts för konkurrens. Hushållen står alltså inför betydande förändringar. Statliga och andra insatser är nödvändiga för att göra det möjligt för konsumenterna att inhämta kunskap så att de handlar rationellt.

Staten och kommunerna kan aldrig överta det individuella ansvaret. Konsumenter kan dock utsättas för otillbörlig behandling från företags sida eller hamna i en svår ekonomisk situation, där statliga och andra insatser kan bli nödvändiga.

### *Statens roll*

Staten måste ta ansvar för rättsregler, infrastruktur, ekonomisk bastygghet för medborgarna, rimlig inkomstfördelning m.fl. viktiga områden för att marknadsekonomin skall fungera väl. En i sig effektiv marknad kan skada andra samhällsintressen så att det uppstår en nettoförlust för ekonomin, t.ex. i fråga om miljön. Lämpliga styrmedel måste då finnas för att skapa en balans.

Staten svarar för att regelsystemet utvecklas i ett europeiskt perspektiv med hänsyn till de behov som finns i Sverige, och för att reglerna efterlevs på den svenska marknaden.

Staten svarar för myndighetsutövning och medverkar till att konsumentintresset får en framskjuten plats vid utformningen av politiken på områden av betydelse för konsumenterna.

Staten svarar för kunskapsutveckling på konsumentområdet liksom på andra viktiga områden i samhället.

Staten har ett ansvar för att konsumentpolitiken utvecklas i samverkan med och med stöd och hjälp av andra aktörer som kommunerna, frivilliga organisationer och näringslivet.

Staten har ett särskilt ansvar för att stödja de frivilliga organisationerna, som har små ekonomiska resurser men som kan främja ett engagemang i konsumentpolitiken. Aktiva och engagerade konsumenter, som har förutsättningar att föra fram sina önskemål, är en förutsättning för att intentionerna i konsumentpolitiken skall uppnås.



Staten, liksom kommunerna, värnar i första hand om dem som är utsatta och som behöver hjälp, framför allt hjälp till självhjälp.

### *Kommunernas uppgift*

Konsumenternas behov av stöd från den kommunala verksamheten kommer att öka.

Det ligger i kommunernas intresse att verka för en sund handel med varor och tjänster och för att hushåll med ekonomiska problem kan lösa dessa. Avregleringar av kommunala tjänster ställer också krav på kommunerna att informera om villkor och kvalitet samt ge möjligheter för kommuninvånarna att framföra synpunkter på verksamheten.

Många kommuner har under senare år dragit ner på resurserna till konsumentverksamheten. Vi ser en fara i den utvecklingen. Behovet av lokalt stöd till konsumenterna är stort, och bl.a. ekonomisk rådgivning är, enligt studier, en god affär inte bara för kommuninvånare utan även för kommunerna själva.

### *Näringslivet måste ta större ansvar*

I ett fritt, marknadsekonomiskt samhälle måste näringslivet ta ett stort ansvar för sitt uppträdande mot konsumenterna. Det handlar i grunden om etik och moral i linje med samhällets vedertagna värderingar. Ett minimikrav är att hela näringslivet följer de regler som statsmakterna har fastställt. Det ligger självfallet i näringslivets eget intresse att tillgodose konsumenternas önskemål. I många fall sker övertramp från företagens sida på grund av okunnighet om gällande spelregler. Information och utbildning från näringslivets organisationer är därför angelägna uppgifter.

Det är i första hand näringslivet som skall ta ansvaret för att produkterna är säkra, att konsumenterna får en god information och en god kundbehandling och att verksamheten bygger på god affärsetik.

### *Frivilligorganisationerna är en stark konsumentröst*

De frivilliga organisationerna, med Sveriges Konsumentråd som en tänkbar samlande kraft, måste bli en starkare konsumentröst. De bedriver information till och utbildning av medlemmarna, företräder konsumenternas intressen både här hemma, såväl lokalt som centralt, och i det europeiska samarbetet, och de är effektiva opinionsbildare. Såväl organisationerna som



studieförbunden bör i sina uppgifter satsa mer på konsumentfrågor.

### *Kritiskt skede*

Konsumentpolitiken befinner sig i ett kritiskt skede. Resurserna på området minskar, särskilt lokalt, samtidigt som behovet av konsumentpolitiska insatser ökar. För att intentionerna i konsumentpolitiken skall uppnås måste, enligt vår uppfattning, såväl staten som kommunerna, näringslivet och frivilligorganisationerna ta på sig ett ökat ansvar.

### *Om alla tar sitt ansvar*

Med ett ansvar som sprids på samhällets samtliga aktörer kan marknadsekonomin fungera bättre och i enlighet med intentionerna. Förutsättningen för att målet skall uppnås är att många fler än i dag engagerar sig i konsumentfrågor. Det gäller såväl konsumenter, näringsidkare, media, skolan som politiker lokalt och centralt. En klar och tydlig rollfördelning föreligger mellan staten, kommunerna, näringslivet, media och frivilligorganisationerna. Varje aktör tar sitt fulla ansvar inom respektive område och utveckla sin kompetens och verksamhet. Staten, näringslivet och frivilligorganisationerna engagerar sig även i det europeiska samarbetet.

Med en välutvecklad och heltäckande konsumentpolitik som omfattar samtliga intressenter och där ansvaret delas av samtliga aktörer kan konsumenterna hävda sina intressen såväl här hemma som i det europeiska samarbetet.

Inom en femårsperiod kan då, enligt vår mening, följande ha uppnåtts:

- *Ekonomisk rådgivning, dvs. budgetrådgivning och rådgivning vid sanering av skulder erbjuds var och en som behöver och efterfrågar den.*
- *Kunskaper om reglerna som styr näringsverksamheten och som syftar till att stärka konsumenternas ställning på marknaden har ökat väsentligt hos framför allt näringsidkarna, men också hos konsumenterna.*
- *Antalet ärenden hos Allmänna reklamationsnämnden har kraftigt minskat (till följd av att fler tvister löses vid källan, lokalt och av privata nämnder som näringslivet svarar för).*
- *Miljöfrågorna har en central plats i konsumentverksamheten.*
- *Information före köp omfattar fler tjänster (bl.a. avreglerade områden), beaktar i högre grad miljöaspekter och är tillgäng-*



lig för betydligt fler människor än i dag (genom modern teknik i form av teletjänster, media etc.).

- Det privatekonomiska perspektivet har en större tyngd i samhällsdebatten, och effekterna av olika politiska beslut belyses ur ett konsumentperspektiv.
- Konsumentinflytandet är starkare vid utformningen av regelsystem på olika samhällsområden som är av stor betydelse för konsumenterna.
- Sverige och övriga nordiska länder har en mer pådrivande roll i det europeiska samarbetet på det konsumentpolitiska området .
- Det nordiska samarbetet på konsumentområdet, såväl mellan länderna som mellan frivilligorganisationerna, har stärkts, bl.a. till följd av ett nyligen antaget nordiskt handlingsprogram.

# Avregleringen och den ökande konkurrensen

För att marknadsekonomin skall fungera måste konsumenten kunna bilda sig en uppfattning om varors och tjänsters kvalitet, pris och servicegrad samt ha möjlighet att framföra klagomål och få dessa behandlade på ett ändamålsenligt sätt.

## 18.1 Konsumenträtten och de avreglerade områdena

### *Definitioner*

Med *näringsidkare* avses inom konsumenträttslagstiftningen varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betraktas som yrkesmässig. Det krävs inte att verksamheten bedrivs i vinstsyfte.

Med *myndighetsutövning* avses ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Det kan i vissa fall vara svårt att skilja mellan vad som är att anse som myndighetsutövning och vad som är serviceverksamhet. Uttryckets närmare innebörd på olika förvaltningsområden fastställs ytterst genom rättspraxis.

En närmare beskrivning av hur den kommunala verksamheten berörs av avregleringen återfinns i kapitel 13. Där beskrivs även under vilka förutsättningar kommunerna kan överlämna



förvaltningsuppgifter till andra — bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller individ.

### *Lagstiftningens tillämpning*

I och med avregleringen kan den marknadsrättsliga lagstiftningen tillämpas på nya områden. I enlighet med definitionen av begreppet näringsidkare gäller att när offentliga tjänster bjuds ut till konsumenter mot betalning är den konsumenträttsliga lagstiftningen tillämplig på såväl statliga som kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. Marknadsföringslagens, avtalsvillkorlagens och produktsäkerhetslagens bestämmelser blir därmed tillämpliga på sådan verksamhet, något som också kommit till uttryck i praktiken.

Exempelvis har Konsumentverket med stöd av avtalsvillkorlagen förhandlat med t.ex. Telia och SJ, och marknadsdomstolen har på talan av KO prövat marknadsföringspåståenden från kommunala bostadsstiftelser.

När det gäller pris, kvalitet och tillgänglighet är möjligheten att åtgärda problem genom lagstiftning begränsad. Liksom när det gäller prissättning på varor, etablering av butiker eller öppethållande har näringsidkaren frihet att själv bestämma. Denna typ av problem som konsumenten möter vid avreglering *eller* när offentliga tjänster erbjuds mot betalning måste alltså hanteras på annat sätt, genom de politiska kanalerna, olika klagomålsprocedurer eller genom opinionsbildning. De politiska nämnderna har fortsatt ett ansvar för verksamhet som läggs ut på entreprenad.

## 18.2 Klagomålsmöjlighet

En övergripande målsättning bör vara att konsumenten så långt möjligt har samma klagomöjligheter när det gäller såväl privata som offentliga tjänster.

Vissa typer av tjänster lämpar sig för prövning av Allmänna reklamationsnämnden. Vilka tjänster detta gäller får bedömas efter hand av nämndens råd och regleras genom nämndens instruktion. När det gäller de s.k. specialreglerade obligatoriska uppgifterna är kommunernas och landstingens ansvar preciserat i lag. Justitieombudsmannens tillsynsansvar gäller vid myndighetsutövning. Konsumenterna kan även överklaga vissa kommunala beslut, s.k. förvaltningsbesvär. För landstingens verksamhet finns ett flertal instanser för att ta emot klagomål som även inbegriper utförandet av service.



Klagomål synliggör ofta brister i den kommunala verksamheten och kan användas för att förbättra denna. Det är enligt vår uppfattning viktigt att:

- *Klagomålsprocedurerna utformas för att tillgodose konsumenternas behov. Konsumenterna måste veta att det finns möjlighet att klaga och till vem klagomålen skall ställas.*

### 18.3 Konsumentmyndighetens insatser

Konsumentverket har hittills inte haft till uppgift att bevaka kommunala eller andra offentliga tjänster (utöver sådana frågor som aktualiserats i samband med rättstillämpningen).

Enligt vår uppfattning bör:

- *Konsumentmyndigheten bevaka kommunala och andra offentliga tjänster. En rad nya uppgifter för konsumentmyndigheten aktualiseras härmed.*

Nedan pekar vi på några viktiga områden.

#### *Vakthundsfunktionen*

Enligt vår uppfattning är det angeläget att Konsumentmyndigheten, i sin egenskap av funktionsmyndighet, bevakar konsumentintresset på avreglerade områden. Där länsstyrelsen, kommuner och landsting och statliga myndigheter har ansvar (hälso- och sjukvård, barnomsorg och skola) ankommer det på dem att följa och utvärdera verksamheterna. Konsumentmyndigheten å sin sida bör informera sig om utvecklingstendenser, följa upp vilka åtgärder som vidtas centralt och lokalt, driva på och bevaka att man tillgodoser konsumenternas intresse av information, insyn och möjlighet att framföra klagomål. Verkets samarbetspartner i dessa frågor blir förutom sakmyndigheterna även Kommunförbundet, Landstingsförbundet och frivilligorganisationerna.

Resurssvaga grupperns behov bör särskilt beaktas när offentliga tjänster utsätts för konkurrens. Det är enligt vår uppfattning viktigt att resurssvaga grupperns behov inte åsidosätts när verksamhet drivs i nya former.

Konsumentverket arbetar utifrån ett hushållsekonomiskt perspektiv där tid, pengar och kvalitet är viktiga komponenter. Detta perspektiv bör gälla även för bedömningen av områden som avregleras.



De frivilliga organisationerna kan spela en viktig roll i opinionsbildningen genom att fånga upp, konkretisera och informera om problem som konsumenterna möter på nya marknader.

### *Information och utbildning*

Enligt vår bedömning är behovet av information och utbildning om avreglerade områden stort. Exempel på frågor som aktualiseras är: Vilka krav bör man som konsument ställa på den utförda tjänsten? Vart kan jag vända mig för att få en överblick över olika tjänster och deras kvalitet? Vad innebär den s.k. skolpengen? Vad innefattar kommunens avtal med tjänsteproducenten?

De frivilliga organisationerna kan utgöra en värdefull informations- och utbildningskälla för enskilda konsumenter. Seminarier, studiecirklar och annan utbildning är exempel på sådana verksamheter.

De informationskanaler som Konsumentverket har, t. ex. Råd & Rön, bör medverka till att göra konsumenterna medvetna om effekterna av avregleringar. Att informera om modeller i olika kommuner, att föra en debatt om de problem som uppstår, att bevaka och tydliggöra resurssvaga gruppers ställning är exempel på angelägna frågor.

Vi föreslår att:

- *Information och utbildning om konsumentförhållanden inom avreglerade områden ökas.*

## 18.4 Den kommunala verksamheten och avreglerade områden

Kommunen måste vara serviceinriktad och öppen för påverkan från kommuninvånarna. I kommunens uppgifter ingår att upplysa om vart man kan vända sig med olika frågor, önskemål eller klagomål. Den ökade konkurrensen om kunderna har medfört att marknadsföringen från såväl offentliga som privata organ har ökat väsentligt. Den kommunala informationen ges på olika sätt, t.ex. genom telefonkatalogen, kommunens telefonväxel eller reception. Några kommuner har infört *medborgarkontor*, en lokal där statliga myndigheter, landstinget och kommunen i samverkan kan informera medborgarna och bistå i enklare ärenden. Syftet är att samla samhällsinformation och olika typer av service på ett för medborgaren lättillgängligt sätt.

Ett annat syfte är att avlasta förvaltningarnas centrala verksamheter från ren informations- och serviceverksamhet och viss ärendehantering. Genom samverkan kan också viss grundläggande samhällsservice i glesbygd i större utsträckning behållas.

Inom Civildepartementet har en arbetsgrupp behandlat utvecklingsarbetet med medborgarkontor. Arbetsgruppen har föreslagit en lag om försöksverksamhet med kommunala medborgarkontor. Kommunerna skall vidare få möjlighet att skriva avtal med bl.a. statliga myndigheter om att sköta vissa av deras uppgifter (Ds 1993:97). Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Den kommunala konsumentverksamhetens uppgift är bl.a. att fånga upp och analysera problem på den lokala marknaden och vidarebefordra dessa till Konsumentverket, som skall överväga mer generella åtgärder. Undersökningar visar på ett stort antal klagomål på offentliga tjänster. Konsumentvägledningen i Göteborg har t.ex. under hösten 1993 gjort en enkät om olika konsumentproblem som kommuninvånarna redovisat.

Att konsumenterna i sin kommun kan få information, möjlighet att framföra klagomål, hjälp att bedöma kvaliteten angående kommunens skolor, daghem m.m. är en av förutsättningarna för att det nya systemet skall fungera tillfredsställande.

Vi förordar att:

- *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.*

## 18.5 Prismätningar samt pris- och marknadsbevakning

För att konsumenterna skall kunna fylla sin funktion i marknads ekonomin krävs bl.a. en god marknadsöverblick och ett tydligt prismedvetande. Kommittén skall därför särskilt uppmärksamma ansvarsfördelningen mellan konsumentmyndigheten den nya konkurrensmyndigheten, länsstyrelserna och den lokala konsumentverksamheten när det gäller formerna för och omfattningen av allmän konsumentinformation om prisförhållanden på marknaden.

Frågan om behovet av prismätningar och var dessa organisatoriskt skall höra hemma aktualiserades i samband med avveck-



lingen av Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Inför inrättandet av det nya Konkurrensverket tillsattes Organisationsutredningen på konkurrensområdet (dir. 1991:125). Utredningen granskade även behovet av och efterfrågan på konsumentinriktad prisinformation och länsstyrelsernas konkurrensfrämjande verksamhet.

SPK hade bland annat till uppgift att arbeta med pris-mätningar. Verket skulle analysera och bevaka prisbildningen inom varu- och tjänsteområden som är av stor betydelse för konsumenterna. Verket skulle också bevaka och analysera konsumentprisutvecklingen och informera om resultaten i syfte att främja en från allmän synpunkt lämplig konkurrens och öka konsumenternas prismedvetande.

De undersökningar som SPK gjorde var av tre typer:

- Lokala prisspridningsundersökningar. Dessa undersökningar redovisade olika priser för en enstaka vara/varuvariant i butiker och hos leverantörer på en viss ort. Som exempel kan nämnas priserna på villaolja i Stockholm.
- Lokala prisnivåundersökningar. I dessa undersökningar jämfördes butikers genomsnittliga prisnivå på dagligvaror på en viss ort.
- Ortsjämförelser. I dessa undersökningar jämfördes en orts genomsnittliga prisnivå för dagligvaror med andra orters. Dessa undersökningar hade även till syfte att belysa skillnader i konkurrensförutsättningar mellan orter.

Organisationsutredningen på konkurrensområdet (ORK) konstaterar i sin rapport, "Konsumentinriktad prisinformation", att det från konsumentsynpunkt förefaller finnas ett behov av lokala prisundersökningar. Även massmedia, vissa kommuner och eventuellt också länsstyrelserna kan utgöra tänkbara avnämare för sådana undersökningar. ORK anför att det är svårt att bedöma om det intresse som finns för lokala prisundersökningar motsvaras av en sådan betalningsvilja och betalningsförmåga att man kan tala om en faktisk efterfrågan på lokala prisundersökningar.

För att göra de lokala prisundersökningarna krävs det, enligt ORK, sådan metodkunskap och varukännedom som används vid andra prisundersökningar, t.ex. vid insamlandet av uppgifter för konsumentprisindex.

Enligt instruktionen för Konkurrensverket (SFS 1992:820) skall den nya myndigheten i första hand vara en lagtillämpande myndighet som har att i konkreta ärenden göra bedömningen av om företag har agerat i strid med de förbud som finns i den



nya konkurrenslagen. Konkurrentverket skall därför inte ägna sig åt allmän information om pris- och marknadsförhållanden och har heller inte resurser att löpande göra prisundersökningar.

Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar konsumentprisindex. Det finns en fältorganisation ute i landet med 170 intervjuare, och en grupp med telefonintervjuare i Örebro. Genom sitt kontaktnät och uppgiftsinsamlande har SCB möjlighet att utföra olika prisundersökningar. I ORK:s rapport framgår att SCB av sekretesshänsyn inte vill genomföra undersökningar där man uttalar sig om enskilda företag. SCB är berett att hjälpa till med metoduppläggning för lokala prisundersökningar, förutsatt att själva uppgiftsinsamlandet och publicerandet sköts av något annat organ.

Konsumentverket har anlitat SCB för att producera de sammanfattande redovisningar som lämnas av Konsumentverket för "Matkorgen" och "Hushållens kostnader".

EES-avtalet och den ökande konkurrensen kan leda till strukturförändringar i detaljhandelssystemet. Dessa faktorer kan medföra att prisspridningen i Sverige ökar, både mellan olika regioner i Sverige och mellan olika butiker inom samma region eller ort. Detta ställer krav på en konsumentinriktad och konsumentanpassad information för att underlätta för konsumenterna att orientera sig på marknaden. Särskild uppmärksamhet bör ägnas prisundersökningar i områden där konkurrensen satts ur spel eller kraftigt försvagats. Samtidigt bör i undersökningar uppmärksammas tillgången till ett fullgott sortiment.

Under våren 1993 utarbetade Konsumentverket en metod för lokala matkostnadsundersökningar. Syftet var att ta fram en arbetsmodell för lokala undersökningar av matkostnader, anpassad till konsumentvägledarnas verksamhet. Resultatet av undersökningarna skall användas i rådgivning till enskilda hushåll för att belysa hur valet av inköpsställen kan påverka matkostnaderna.

Priskonkurrensen i detaljhandeln är i viss utsträckning avhängig av hur mycket konsumenterna gynnar de butiker som erbjuder ett lågt pris vid i övrigt lika förhållanden. Information om prisskillnader mellan olika varor eller olika distributionskanaler ökar konsumenternas medvetenhet i prisfrågor. Lokala prisundersökningar ger en överblick över marknaden, vilket underlättar för konsumenterna att göra rationella val. Vi bedömer att efterfrågan på prisundersökningar finns lokalt. Den modell som Konsumentverket har utarbetat kan enkelt användas både av frivilligorganisationer och konsumentvägledare för att genomföra lokala prisundersökningar och utnyttja dem i sin



verksamhet. Såsom modellen är konstruerad kan syftet med prisundersökningen och materialets vidare användning variera. Den lokala beställaren kan alltså påverka undersökningens utformning efter sina behov, något som bör öka efterfrågan av prisundersökningar. Modeller anpassade för att belysa pris, kvalitet och tillgänglighet på orten bör utarbetas i samarbete med Konkurrensverket. Det finns även andra möjligheter att utföra denna typ av undersökningar.

När det gäller behovet av andra prisundersökningar för att t.ex. belysa konkurrenssituationen i olika delar av landet eller inom en region bör denna fråga, när ett sådant behov föreligger, kunna lösas mellan Konkurrensverket och Konsumentverket. SCB:s erfarenheter och möjlighet att utföra tjänster utgör ett värdefullt komplement till de båda myndigheterna.

Vi förordar att:

- *Konsumentmyndigheten i samverkan med Konkurrensverket utvecklar och främjar användningen av modeller för lokala prisundersökningar.*

# Närmandet till EU

Nya insatser kommer att krävas från Konsumentverkets sida i dess egenskap av tillsynsmyndighet för de nya lagar som har samband med EES-avtalet, bl.a. systematiska kontroller på produktsäkerhetsområdet.

## 19.1 Allmänt om konsekvenser för konsumenterna och konsumentpolitiken

I samband med riksdagsbehandlingen av EES-propositionen gjorde lagutskottet följande uttalande om EES-avtalets allmänna betydelse för konsumenterna:

”Enligt utskottets mening kommer EES-avtalet, i vart fall på sikt, generellt sett att innebära vinster för de svenska konsumenterna. En större rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital leder till en effektivare konkurrens som pressar kostnader och priser inom både produktion och distribution på ett sätt som gynnar konsumenterna.”

Samtidigt konstaterar utskottet att förutsättningarna för näringsidkarnas och konsumenternas handlande på marknaden förändras. Det är därför svårt att närmare bedöma vad EES-avtalet i alla sina delar kommer att innebära.

För det konsumentpolitiska arbetet blir följderna av närmandet till EU att samråd, expertkontakter och förhandlingar delvis



flyttas ut i Europa. Konsumentverket blir i och med EES-avtalets ikraftträdande tillsynsmyndighet enligt flera nya lagar som träder i kraft samtidigt som EES-avtalet.

När det gäller utarbetande av regler blir det europeiska perspektivet viktigt. Svenska experter och förhandlare kommer i ökad utsträckning att delta i möten med sina respektive motsvarigheter i övriga EES-länder. Samarbetet kommer att äga rum på olika nivåer, mellan tillsynsmyndigheterna, mellan frivilliga organisationer, mellan olika experter och regeringsföreträdare.

EES-avtalet ställer krav på tillsyns- och marknadskontroll. Nya insatser kommer att krävas med bl.a. systematiska kontroller på produktsäkerhetsområdet.

På den gemensamma marknaden som blir följd av EES-avtalet är det viktigt att kontrollen bedrivs enligt likartade riktlinjer i EES-länderna.

Samråd kommer att bli nödvändigt rörande marknadskontroll och marknadsövervakning för att förverkliga det fria flödet av varor och tjänster. Det internationella samarbetet vad avser standardisering kommer fortsatt att spela en stor roll.

När det gäller samarbetet om regelsystemets utformning har samrådsformerna inom EES ännu inte tagit form. Det är därför svårt att överblicka behovet av insatser inom detta område. Dock vill vi påpeka att EES-avtalet behöver kompletteras för att garantera möjligheterna till kontakt och samarbete mellan EFTA:s konsumentkommitté och EG:s konsumentråd (CCC).

Vi föreslår därför att:

- *EES-avtalet behöver kompletteras för att garantera möjligheterna till kontakt och samarbete mellan EFTA:s konsumentkommitté och EU:s konsumentråd.*

Vi skall enligt direktiven föreslå lämplig delegering till konsumentmyndigheten inom ramen för det mellanstatliga samarbete som blir en följd av EES-avtalet och ett eventuellt EU-medlemskap. Den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt medlemskap har behandlats av en särskild utredning, Utredningen om statsförvaltningen och EG. Utredningens uppgift har varit att analysera hur, med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen, regeringen/ departementen och förvaltningsmyndigheterna skall samverka i EU-integrationen. I betänkandet (SOU 1993:80) Statsförvaltningen och EG redovisar utredningen en rad förslag för att åstadkomma en klar och effektiv ansvarsfördelning mellan departement och myndigheter i EU-samarbetet.



Utredningen konstaterar inledningsvis att deltagandet i EU-samarbetet kommer att kräva stora insatser från förvaltningsmyndigheternas sida. Höga krav kommer att ställas på samverkan mellan regeringskansliet och myndigheterna. Det krävs att regeringen genom normgivning, myndighetsdirektiv och riktlinjer tydligt anger kraven på förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Bland förslagen kan nämnas:

- Förvaltningsmyndigheterna åläggs en skyldighet att fortlöppande till regeringen eller till ett organ som regeringen bestämmer redovisa när och på vilket sätt myndigheten infört EG-direktiv i svensk rätt.
- Departement och myndigheter redovisar löpande sitt deltagande i EG:s olika organ till det organ inom regeringskansliet som svarar för samordningen i EG-frågor.
- Varje departement kartlägger i detalj, i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter i den mån så inte redan skett, EG:s organisation i fråga om kommittéer, arbetsgrupper och andra organ inom respektive myndighets ansvarsområde. En sådan kartläggning genomfördes i slutet av 1993 av Civildepartementet och Konsumentverket.
- Myndigheten kartlägger vilka rationaliseringsmöjligheter som kan följa av ett EG-medlemskap.
- Sakansvarigt departement bör ansvara för svensk representation i EG:s olika organ och fatta beslut om vem som skall företräda Sverige i EG-samarbetet.
- Regeringskansliet och intresseorganisationerna bör föra en öppen dialog vid ett medlemskap.

Denna fråga behandlas alltså i särskild ordning och föranleder därför inte ytterligare kommentarer från vår sida.

## 19.2 Standardiseringen

En av förutsättningarna för en effektiv marknadskontroll är realistiska och otvetydiga standarder. Inga oklarheter får föreligga om vilka krav produkterna skall uppfylla för att få åsättas EG-märket. Det är särskilt viktigt med klara bestämmelser eftersom näringsidkaren är skyldig att betala kostnaderna för provtagningen i de fall produkten inte är utförd i enlighet med kraven i standarden eller i direktivet.

Betydelsen av att delta i standardiseringsarbetet har ökat. EG:s ”nya metod” ställer endast krav beträffande produkternas väsentliga egenskaper. Detaljerade tekniska specifikationer utarbetas därefter inom de europeiska standardiseringsorganen.



Ett tjugotal kommittéer, flera av dem med arbetsgrupper, deltar för närvarande i arbetet med att ta fram Europastandarder. Kommittéerna arbetar bl.a. med möbler, leksaker, fritidshjälm, barnomsorgsprodukter och flytvästar. Flera av CEN-kommittéerna (European Committee for Standardisation) och CENELEC-kommittéerna (European Committee for Electrotechnical Standardisation) arbetar med EU/EFTA-mandat. I arbetet deltar redan länder från EFTA och EU. Det är angeläget att utnyttja möjligheterna att utöva inflytande på de krav som utformas genom att delta i det europeiska standardiseringsarbetet. Konsumentverket har framgångsrikt fört fram svenska synpunkter och påverkat det internationella standardiseringsarbetet.

Vi anser därför att:

- *Konsumentmyndigheten liksom hittills bör delta i standardiseringsarbetet.*
- *Deltagandet i det internationella standardiseringsarbetet breddas, så att även representanter för frivilliga konsumentorganisationerna ges möjlighet att delta och få stöd i form av utbildning, ekonomiska bidrag till resor och ersättning för kostnader förknippade med deltagandet i standardiseringsarbetet.*

### 19.3 Marknadskontroll och marknadsbevakning

De regler, som enligt EES-avtalet skall göras till en del av svensk rätt, förutsätter förändringar såväl i hittills gällande svenska bestämmelser som i arbetsmetoderna för marknadsbevakningen. Det är inte tillräckligt att i huvudsak lita till att allmänheten skall upptäcka och anmäla överträdelser av reglerna. De nationella myndigheterna måste på eget initiativ genomföra en mer systematisk granskning och provning av produkterna. I detta ingår att bevaka att produkter på det egna landets marknad uppfyller säkerhetskraven. Marknadskontrollen måste omfatta såväl importerade som i Sverige tillverkade produkter.

Rättslig marknadsbevakning har sedan länge varit en viktig del i det konsumentpolitiska arbetet. Med stöd av marknadsrättslig lagstiftning ser Konsumentverket/KO till att företagen följer spelreglerna på marknaden. Ovederhäftig eller på annat sätt oetisk marknadsföring, liksom oskäligen avtalsvillkor, skall förhindras.

Vi bedömer att:

- *Behovet av marknadsbevakning enligt de icke varurelaterade direktiven (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 vidareutveckla befintliga kontaktnät och intensifiera samarbetet mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna är nödvändigt för att marknadsövervakningen skall kunna fungera inom hela EES-området.*

### *Marknadskontroll av varor*

Införandet av lagar till följd av EG-direktiv medför att Konsumentverkets tillsynsansvar utvidgas till nya områden. Tillsynen kommer framför allt att omfatta hushållsapparater, maskiner för personligt bruk, textilier och leksaker. Den produkt-säkerhetslag som träder i kraft den 1 juli 1994 är en omarbeting av nuvarande produktsäkerhetslag (SFS 1988:1604) med anledning av EG:s direktiv om produktsäkerhet och medför också ökat ansvar. Även tillsynsmetoderna måste förändras från "anmälningsstyrd" övervakning till en mer systematisk övervakning som i ökad utsträckning bygger på stickprovskontroller och egna initiativ och kartläggningar.

Vi anser att skyddet av människors liv och hälsa har störst betydelse när man bedömer behovet av marknadskontroll. Resurserna för marknadskontroll bör därför, enligt vår uppfattning, 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.

### *Företagens ansvar och samverkan med konsumentmyndigheten*

Näringsidkarna har huvudansvaret för att produkterna uppfyller de gällande kraven. Näringslivet bör därför delta i marknadskontrollen med egenåtgärder.

Den s.k. nya metoden och EG:s system för bedömning av överensstämmelse innebär att ökat ansvar läggs på den enskilda tillverkaren och importören. Särskilt gäller det vid den minst långtgående kontrollmodellen, dvs. när tillverkaren själv intygar att varan följer gällande krav (manufacturer's declaration of



conformity). För att säkerställa att aktörerna lever upp till det ansvar som lagts på dem krävs en fortlöpande uppföljning av hur systemet fungerar och tillämpas.

Konsumentverket bör därför, liksom hittills, ha ett nära samarbete med respektive bransch. Som ett komplement till ingripanden med stöd av lag bör verket stimulera näringslivets egen kontroll. Att marknads kontroll också innefattar egenåtgärder innebär inte att verket frånhänder sig möjligheten att ingripa med åtgärder när skäl finns för detta. Verkets övergripande ansvar för marknads kontrollen kvarstår, även om olika branscher inför egna system.

Vi föreslår att:

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

Ett sätt kan vara att branschorganisationen utformar regler som kompletterar lagstiftningen i fråga. Förebilder kan finnas i andra länder. I England t.ex. har British Association of Toy Retailers utfärdat en "code of practice" för säkra leksaker.

En annan uppgift för branschorganisationerna är att informera och utbilda enskilda företag i fråga om gällande lag, föreskrifter och utomrättsliga normer.

### *Internationell samverkan*

Såsom EG-kommissionen påpekar är samverkan ett sätt att i praktiken uppnå gemensamma regler och också en av förutsättningarna för att uppnå en god produktsäkerhet i hela EES-området.

Konsumentverket kommer som ett led i sin tillsynsuppgift att i ökad utsträckning samarbeta med andra europeiska tillsynsmyndigheter, t.ex. inom ramen för PROSAFE (det europeiska organet för produktsäkerhet). Detta samarbete omfattar utbyte av information och resultat av stickprovsundersökningar samt etablerandet av gemensamma varningssystem. Ett effektivt samarbete kommer att minska kostnaderna för kontrollverksamheten.

Vi 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 syfta till att tillsynen över olika produkter



samordnas. En effektiv samverkan mellan de nordiska länderna bör bidra till att begränsa de sammanlagda kostnaderna för kontrollverksamheten i Norden.

### *Nationell kontroll*

I enlighet med direktivet om generell produktsäkerhet och de övriga produktdirektiven får endast "säkra" varor släppas ut på marknaden. I leksaksdirektivet finns bestämmelser som föreskriver att medlemsländerna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att företagen fullgör sin skyldighet att hålla viss information tillgänglig. Direktivet kräver även att medlemsstaterna ser till att stickprov tas på marknaden. Bägge dessa förpliktelser kommer att tillföras Konsumentverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet. Verket har tilldelats ansvaret för utarbetandet av föreskrifter i enlighet med lagen om leksakers säkerhet.

För personlig skyddsutrustning (hjälm, skyddsglasögon, inandningsskydd) är kraven på kontroll mer långtgående. För en viss typ av skyddsutrustning gäller att utrustningen måste genomgå s.k. typkontroll (ett s.k. anmält organ skall intyga att produkten överensstämmer med en godkänd prototyp). I vissa fall krävs att typkontrollen följs upp av olika efterkontroller. Konsumentverket delar tillsynsansvaret med Arbetskyddsstyrelsen. Detta är även fallet vad gäller direktivet om maskiner. Konsumentverket har tillsynen över maskiner för privat bruk (hushållsmaskiner, gör-det-självmaskiner, gräsklippare).

Direktiven om hushållsapparater och textilier handlar om märkning. Några krav ställs dock inte på att bullernivåer eller energiåtgång skall redovisas för hushållsapparater, men medlemsländerna har möjlighet att föreskriva sådana krav. Vad gäller märkning av textilier omfattar tillsynen inte endast förhållanden i konsumentledet utan också i tidigare distributionsled.

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. En annan viktig insats är den uppföljning av gällande bestämmelser som utförs av de kommunala konsumentvägledarna.

Den kommunala konsumentverksamheten täcker inte hela landet. Stickprovsundersökningar måste kunna genomföras även i de kommuner som saknar konsumentvägledning.

Vi anser att:



- *Konsumentmyndigheten bör engagera den lokala konsumentverksamheten i arbetet med marknadskontrollen. Detta bör beaktas vid bedömning av hur stora resurser som bör avsättas för marknadskontrollen.*

### *Kostnader för marknadskontrollen*

Kommittén har inte funnit det möjligt att fastställa en kostnad för marknadskontrollen.

Som vi tidigare har konstaterat kommer EES-avtalet att ställa krav på ökade insatser. Förhandlingar och kontakter med företag och branscher ökar också, liksom deltagandet i det europeiska samarbetet. Utvecklingen ställer också krav på medverkan från svensk sida i olika rapporteringssystem.

För att kostnaden för statens del så långt möjligt skall begränsas utan att målet om en hög produktsäkerhet åsidosätts, bör dels näringslivet svara för en god produktsäkerhet, dels tillsynsmyndigheterna samarbeta i frågor av betydelse för marknadskontrollen, särskilt i Norden.

Utformningen av marknadskontrollen är i viss mån beroende av vad som sker i andra europeiska länder. Det internationella samarbetet har ännu inte funnit sina former. Det gäller såväl samarbetet inom PROSAFE som det internationella nätverket för marknadsbevakning.

### *Finansiering av marknadskontrollen*

Kommittén skall enligt direktiven bedöma alternativa möjligheter till finansiering av marknadskontrollen. Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) har på regeringens uppdrag utrett frågan om alternativa möjligheter att finansiera marknadskontrollen till följd av EES-avtalet (rapport SWEDAC DOC 93:7). SWEDAC har behandlat möjligheterna till icke-statlig finansiering inom olika områden. 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. Enligt vår mening bör denna fråga dock övervägas ytterligare. SWEDAC anser även att det kan vara svårt att klara marknadskontrollen inom ramen för oförändrade ekonomiska anslag.

Vi anser att:

- *Staten i första hand skall finansiera marknadskontrollen med hänsyn till kraven i EES-avtalet, svårigheterna att finna alternativa finansieringslösningar och behovet av högt ställda*

*konsumentskyddskrav. Frågan om statens kostnader för marknadskontrollen bör prövas på sedvanligt sätt i samband med Konsumentverkets anslagsframställning.*

- *Avgiftsfinansiering av marknadskontrollen på konsumentvaruområdet övervägs dock ytterligare.*

### *Uppföljning och rapportering*

Behovet av insatser vad avser marknadskontrollen och marknadsövervakningen kommer att variera över tiden.

Vi vill peka på:

- *Behovet av en samlad och kontinuerlig rapportering av erfarenheterna av marknadskontrollen. En sådan rapportering bör avse både nationella insatser och situationen i hela EES-området. Näringslivets insatser bör redovisas särskilt.*

Rapporteringen skall kunna ge underlag att bedöma såväl produktsäkerheten som efterlevnaden av den icke produktrelaterade lagstiftningen. För att den gemensamma marknaden, som beräknas bestå av 380 miljoner konsumenter, skall kunna fungera effektivt och resultera i positiva effekter för konsumenterna, är efterlevnaden av regelverket av största betydelse. De berörda företagen måste ge konsumenterna garantier för att de varor som säljs är säkra och uppfyller gällande regler. Tillsynsmyndigheterna skall se till att spelreglerna på marknaden följs.

SWEDAC har i sin utredning föreslagit att tillsynsmyndigheterna skall rapportera till en central myndighet, t.ex. SWEDAC, som i sin tur skall svara för rapporteringen till EFTA:s övervakningsmyndighet.



# Den ekonomiska utvecklingens följder

De senaste årens ekonomiska utveckling pekar på ett starkt behov av att lyfta fram de konsumentekonomiska frågorna i konsumentpolitiken. Den samlade kunskapen och informationen kring dessa frågor är otillräcklig i dag.

Det konsumentekonomiska perspektivet behöver markeras tydligare i samhällsdebatten. Uppgiften är att, utifrån ett brett engagemang, skapa ett sunt ekonomiskt tänkande bland medborgarna och ge ett kraftfullare stöd till hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser.

Arbetet måste bedrivas på flera fronter:

- Ett aktivt folkbildningsarbete kring hushållning
- Mobilisering av lokala aktiviteter som budgetrådgivning och skuldsanering
- Analys av och opinionsbildning kring privatekonomiska förhållanden
- Fortsatt utveckling av kunskap och metoder, bl.a. genom forskning.

## 20.1 Begreppet konsumentekonomi

Begreppet konsumentekonomi omfattar konsumenternas hushållning med sina resurser. Det ansluter till det konsumentpolitiska målet ”att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser”.

*Hushållsekonomi* anknyter till hushållning med pengar, tid, kunskap, hälsa m.m. Denna bredare innebörd ligger nära en allmän konsumentpolitisk idébeskrivning: produkterna och deras funktion, tillgänglighet m.m., särskilt beträffande den s.k. baskonsumtionen: livsmedel, boende, transporter, kläder etc. Denna ansats kommer också till uttryck i den lokala budgetrådgivningen.

*Privatekonomi* avser den del av konsumenternas ekonomi som renodlat gäller förvaltningen, användningen och hanteringen av de ekonomiska resurserna, dvs. pengarna. En del av privatekonomi har samhörighet med de samhällsekonomiska disciplinerna, t.ex. vid analyser av samhällsförändringar sett ur ett privatekonomiskt perspektiv. Ekonomisk rådgivning är inte bara betydelsefull för den enskilde konsumenten; den har dessutom ett kommunalekonomiskt och nationalekonomiskt värde. Privatekonomi behandlar förhållandet inkomster-utgifter. Till området hör sådant som lån, krediter, sparande och placeringar i olika former: bankkonto, försäkringar, fonder, aktier, obligationer m.m.

*Konsumentekonomi* är det samlade begrepp som vi använder för såväl hushållsekonomi som privatekonomi.

## 20.2 Lokal verksamhet med centralt stöd

Av stor vikt är de insatser för information och rådgivning som görs på det lokala planet. Behovet av dessa kommer att öka starkt till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen. Frivilliga insatser och aktiviteter från näringslivet kompletterar den kommunala konsumentvägledningen och socialtjänsten.

Kommunerna har en viktig uppgift i den hushållsekonomiska rådgivningen på lokal nivå. I kommuner som har en aktiv ekonomisk rådgivning har kostnaderna för socialbidrag kunnat begränsas.

Konsumentverket har inom området aktivt bidragit med hushållsekonomiska konsekvensanalyser, program för budgetrådgivning och utbildning riktad till konsumentvägledare, socialsekreterare m.fl. När skuldsaneringslagen träder i kraft, förväntas kommunernas konsumentvägledning, socialsekreterare, banker och kronofogdar engageras för att minska konsumenternas skuldproblem.

Konsumenter med en fungerande ekonomi är av största intresse för banker, försäkringsbolag och andra finansinstitut. För frivilligorganisationer, t.ex. fackliga organisationer och pensionärsorganisationer, leder en effektivare hushållning till



ökad ekonomisk frihet för medlemmarna. De konsumentekonomiska frågorna borde vara ett naturligt inslag i studieförbundens verksamhet.

Statens primära uppgift på det konsumentekonomiska området är att stödja utvecklingen av den hushållsekonomiska delen av konsumentpolitiken för att uppfylla målsättningen att stödja resurssvaga konsumenter.

### 20.3 Behov av insatser

Medborgarnas ekonomiska villkor förändras med utvecklingen i samhället. Hushållens ekonomiska situation beskrivs i kap. 15. Avregleringen inom den offentliga sektorn och nya lösningar på socialförsäkringsområdet m.m. leder till att fler viktiga ekonomiska beslut förskjuts från samhället till den enskilde konsumenten. Härtill kommer problem till följd av stor skuldsättning, arbetslöshet, sänkta ersättningsnivåer i transfereringssystemen och höjda konsumtionskatter och avgifter. Hushållens behov av ekonomisk vägledning ökar snabbt.

För att tydligare lyfta fram konsumentekonomin både i den samhällsekonomiska debatten och i hushållens överväganden och dagliga beslut krävs insatser från en bred krets av aktörer. Insatserna är i huvudsak av två slag.

*Insatser av folkbildningskaraktär.* Kommuner och lokala aktörer nära konsumenterna aktiveras: fackföreningar, studieförbund, banker, Posten m.fl. Formen för samarbete är beroende av det lokala engagemangets utseende och utformning. Staten kan tillsammans med andra centrala aktörer medverka med stödåtgärder, t.ex. förmedling av kunskap och utveckling av kunskapsverktyg. Konsumentverkets stöd- och utbildningsinsatser bör tjäna som modell i detta avseende.

*Insatser för kunskapsutveckling och opinionsbildning.* Några behov inom detta område är

- stimulans av forskning inom universitet och högskolor
- analyser av samhällsekonomiska beslut och deras konsekvenser för hushållens ekonomi
- aktiv opinionsbildning.

Staten har med sitt ansvar för forskningen en viktig roll inom detta område.

Det bör ligga i bankernas, andra finansieringsinstitutets och frivilligorganisationernas intresse att aktivt medverka, både finansiellt och på andra sätt.



## 20.4 Budgetrådgivning och skuldsanering

Vi föreslår att:

- *Hög prioritet i det konsumentpolitiska arbetet ges åt budgetrådgivning och skuldsanering under de närmaste åren.*

Avsikten är att öka hushållens kunskaper kring den egna ekonomin genom stöd till och mobilisering av lokala aktörer. Samarbetet bör därför utvecklas mellan frivilligorganisationer, banker och andra finansieringsinstitut, studieförbund, kronofogdemyndigheter och kommuner. Konsumentmyndighetens uppgift är att främja den lokala verksamheten.

Budgetrådgivningen bör utvecklas under de närmaste åren. Den har visat sig ge viktiga förebyggande effekter för hushåll med trängd ekonomi. Behovet av resurser för att stödja budgetrådgivning kommer att kvarstå under lång tid.

Vi anser det tillfredsställande att en skuldsaneringslag är på väg och att resurser kommer att avsättas till bl.a. Konsumentverket för att verksamheten skall kunna genomföras.

## 20.5 Utbildning av socialsekreterare

Inom socialtjänsten finns ett stort behov av ekonomisk rådgivning. Ofta utnyttjas konsumentvägledarna även för den uppgiften. Behoven är emellertid så stora att både socialsekreterare och kuratorer i ökad utsträckning måste engageras.

En professionell rådgivning kräver kunskaper i juridik, ekonomi, ADB och metodik. Personal inom socialtjänsten saknar mestadels ekonomisk kunskap i sin grundutbildning. Till viss del har detta kompensrats genom den utbildning av ekonomiska rådgivare inom socialtjänsten och kuratorer inom sjukvården som Konsumentverket på regeringens uppdrag genomförde under åren 1989–91 och som sedan har fortsatt. Konsumentverket har för detta tagit fram utbildningsmaterial och ADB-hjälpmedel. Efterfrågan på utbildningen har varit stor. Behovet av handledning och fördjupningskurser ökar nu.

Frågan om utbildning för blivande socialsekreterare i ekonomisk rådgivning har aktualiserats i en motion till riksdagen. I motionen (1993/94:s Ub 605) hemställer motionären om att ett nytt ämne benämnt skuldsaneringsrätt införs inom högskolan.

Vi anser att:

- *Socialsekreterarna redan i sin grundutbildning bör ges goda kunskaper i ekonomisk rådgivning.*



Behovet av en fortgående handledning och vidareutbildning, vilket i och för sig inte behöver vara en uppgift för socialhögskolorna, bör likaså tillgodoses.

Utbildningen av socialsekreterarna är för närvarande föremål för översyn i Socialtjänstkommittén. Vi har i en skrivelse till Socialtjänstkommittén hemställt att kommittén skall beakta behovet av utbildning i ekonomisk rådgivning i utbildningen av socialsekreterare.

## 20.6 Centrum för privatekonomi

De samhälls- och företagsekonomiska intressena är väl organiserade i såväl offentliga som privata institutioner, medan frågor som berör den enskildes ekonomiska situation och förutsättningar inte har beretts motsvarande utrymme.

Vi föreslår att:

- *Ett Centrum för privatekonomi bildas med en bred huvudmannakrets som har en stark förankring i samhället.*

Sådana huvudmän föreslås vara staten och andra med särskilda kunskaper på området, i första hand bankerna, försäkringsbolagen, Posten och frivilligorganisationer.

Ett Centrum för privatekonomi kan, enligt vår mening, väsentligt stärka det privatekonomiska intresset i samhället; det gäller både i den allmänna debatten, i skolan och vid universitet och högskolor.

Centrum för privatekonomi skall vara ett utredningsorgan med uppgift att stödja kunskapsutveckling inom det privatekonomiska området och att analysera skeenden och beslut i samhället utifrån ett privatekonomiskt perspektiv. Centrumet bör

- göra utredningar om hushållens ekonomiska förhållanden
- analysera samhällsförändringar ur ett privatekonomiskt perspektiv
- aktivt verka för att privatekonomiska frågor får uppmärksamhet i samhällsdebatten
- främja forskning om hushållens situation och förutsättningar vid bl.a. universitet och högskolor
- ge forskare från olika discipliner möjlighet att mötas i ett gemensamt forum kring ämnet
- initiera åtgärder som främjar utbildning i privatekonomiska frågor vid universitet och högskolor
- medverka i information och utbildning inom området.



Konsumentmyndighetens uppgift är att stödja det lokala arbetet med budgetrådgivning och skuldsanering utifrån ett hushålls-ekonomiskt perspektiv som beaktar såväl ekonomi, tid som andra resurser. Centrumet skall koncentrera sin verksamhet till frågor av enbart ekonomisk art för hushållen och på detta område tillhandahålla underlag för myndighetens verksamhet. En närmare gränsdragning mellan dessa båda verksamhetsområden görs i samverkan mellan myndigheten och centrumet.

Centrumet kan förslagsvis få följande uppläggning:

Centrum för privatekonomi bör ledas av en särskild styrelse och verksamheten utövas av ett kansli. Styrelsen bör ha karaktären av ett privatekonomiskt råd med företrädare för huvudmännen och experter inom området. Vi räknar inledningsvis med 5 årsarbetare inklusive kanslichef. De fasta kostnaderna beräknas till ca 3 miljoner kronor per år. Därtill bör centrumet ha resurser för uppdrag som läggs ut på andra, t.ex. universitet och högskolor. Storleken på den delen av uppgiften bör diskuteras närmare med huvudmännen. Vår uppfattning är dock att ytterligare 3 miljoner kronor bör tillföras centrumet för sådana uppgifter.

Genom en aktiv styrelse engageras intressenter och experter i olika frågor. Företrädare för huvudmännen deltar i projekt med egna resurser och egen tid.

Vi räknar med en total resursåtgång på ca 6 miljoner kronor årligen. Staten föreslås tillföra hälften av detta belopp och övriga huvudmän den resterande delen.

Samarbetet mellan huvudmännen i centrumet bör medverka till att även främja samverkan mellan aktörerna lokalt.

Näringslivets kunnande i privatekonomiska frågor bör kunna utnyttjas.

Centrumets arbetsformer bör vara att initiera projekt, bygga upp nätverk, stimulera universitet, högskolor och huvudmän till att engagera sig i de privatekonomiska frågorna samt att skapa opinion och debatt bland politiker, i organisationer, företag, forskning och i media. Genom en fristående och oberoende ställning har centrumet goda förutsättningar att bedriva utredningsverksamhet, driva fram forskning, stödja kunskapsutveckling kring hushållens ekonomiska förhållanden och medverka i informationsarbetet. I dessa avseenden skiljer sig centrumet från konsumentmyndigheten som främst bör arbeta med att stödja det lokala arbetet.



KAPITEL  
21

# Konsumenten och miljön – ett samspel

Det finns ett starkt samband mellan konsumtionen och miljöproblemen. De miljöpolitiska och konsumentpolitiska målen måste därför samverka.

Sverige har ställt sig bakom det handlingsprogram som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 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:

- Att främja konsumtions- och produktionsmönster som minskar påfrestningarna på miljön och som tillfredsställer mänsklighetens basbehov
- Att utveckla en bättre förståelse för konsumtionens roll och vägar att åstadkomma mer hållbara konsumtionsmönster
- Att uppnå hållbara konsumtionsmönster genom att de utvecklade länderna går i spetsen.

I konsekvens med redan fattade beslut om bl.a. utökad producentansvar för avfall bör konsumentpolitiken syfta till en långsiktig hållbar utveckling med resurshushållning och kretsloppstänkande som vägledande ideal.

Vi föreslår att:

- *Ett viktigt mål för konsumentpolitiken skall vara att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.*

## 21.1 Miljöinformation

I likhet med miljöfrågorna som skär genom alla sektorer hör konsumentfrågorna hemma på många olika områden. Konsumentorganens samverkan med ansvariga myndigheter på miljöområdet bör därför stärkas, och miljöaspekter bör på ett tydligare sätt integreras i konsumentinformationen. Riksdagen fattade 1990 beslutet 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 1993.

Hantering av avfall bör ingå i en konsumentpolitik som omfattar åtgärder såväl före och vid som efter köp. Information och svar på frågor om styrningen av avfallsströmmarna är en angelägenhet för både central och lokal konsumentverksamhet. Konsumentverket bör i samarbete med Naturvårdsverket, som svarar för kunskapsuppbyggnaden, skapa ökat utrymme för information och utbildning på detta område.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheten ger ökad prioritet åt miljöfrågorna i konsumentinformationen.*

## 21.2 Energiförbrukning i hushållen

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. Många kommuner har emellertid dragit ned på resurserna till energirådgivningen. Den lokala konsumentverksamheten bör då informera om möjligheter till besparingar genom val av energisnåla produkter.

Samarbete mellan NUTEK och Konsumentverket pågår för att minska elförbrukningen i hushållsapparater. Hittills har det dock saknats normer för maximal elförbrukning i hushållsapparater.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheten medverkar till att informationen om energisnåla hushållsapparater förbättras och intensifierar sin verksamhet i syfte att minska elförbrukningen i hushållen.*



## 21.3 Miljömärkning av produkter

En förändring av människornas attityder och livsstil är avgörande för att vi skall kunna lösa miljöproblemen. En vederhäftig miljömärkning är ett viktigt hjälpmedel för den enskilde konsumenten när det gäller val av produkter. Miljömärkningen påverkar den svenska och nordiska marknaden men den ger även kompetens och erfarenheter att påverka EG:s miljömärkningssystem.

Under de senaste åren har allmänhetens miljömedvetenhet i Sverige stigit kraftigt. Konsumenternas, de anbudsinfordrande myndigheternas och företagens intresse av att handla miljövänliga varor bör därför tillmätas stor betydelse av producenter, importörer och distributörer. Förutsatt att miljösymbolerna åtnjuter konsumenternas förtroende är miljömärkningssystemen ett viktigt bidrag till utvecklingen mot ett kretsloppsanpassat samhälle.

Vi förordar att:

- *Insatserna för miljömärkning intensifieras och uppmuntras.*

Det förekommer i dag ett stort antal miljösymboler på marknaden som i varierande grad beaktar produkternas funktion och effekter på miljön. För att marknaden skall fungera effektivt är det viktigt att konsumenterna har god kännedom om vad bl.a. miljösymbolerna står för. Efter hand som antalet miljösymboler ökar finns det en risk för att konsumenterna får allt svårare att överblicka marknaden.

Vi föreslår att:

- *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 medverkar till att förbättra informationen på området.*

I och med det växande miljöintresset bland allmänheten finns det en risk att vilseledande miljöargument används i marknadsföringen av produkter och att systemet med miljömärkning kan betraktas som ovederhäftigt av konsumenterna. Konsumentombudsmännen i de nordiska länderna har därför nyligen utarbetat kriterier för bedömning av miljöargument i marknadsföringen i enlighet med marknadsföringslagstiftningen.

Vi anser att:

- *Det är angeläget att konsumentmyndigheten ger hög prioritet åt bedömning av miljöargument i marknadsföringen.*

I många fall bör de relativt låga avgifter som tas ut för miljömärkning inte utgöra någon större belastning för producenten. Snarare kan miljömärkningen ses som ett konkurrensmedel i marknadsföringen. För den händelse en från resurshushållningssynpunkt angelägen miljömärkning av en vara eller ett varuområde skulle erfordra betydande utvecklingsinsatser, som företagen bedömer inte är lönsam, har samhället olika möjligheter att ingripa, exempelvis genom information och opinionsbildning. Dessutom har staten möjlighet att utkräva ett ansvar av producenterna enligt den nyligen införda 6b§ i renhållningslagen (1979:596). För kemikalier kan en förändring av kemikalielagen aktualiseras, och ekonomiska styrmedel kan i vissa fall vara effektiva. Vi har inte haft möjlighet att analysera valet av styrmedel med hänsyn till målet att främja konsumtionen av mindre miljöskadliga varor.



# Konsument- ombudsmannens organisatoriska ställning

Vägledande vid bedömningen av om KO-funktionen bör brytas ut från Konsumentverket och göras till en särskild myndighet är kravet på såväl rättssäkerhet som effektivitet i organisationen. Bakgrunden till frågan om Konsumentombudsmannens (KO:s) organisatoriska ställning lämnas i bilaga 3.

## 22.1 Rättssäkerheten

I den lagstiftning som tillkom i samband med sammanslagningen av KO-ämbetet och Konsumentverket fick KO liksom tidigare uppgiften att vidta åtgärder mot felande företag. I den senare tillkomna produktsäkerhetslagen gavs Konsumentverket tillsynsansvaret, medan KO vidtar de rättsliga åtgärderna. I de förordningar som utfärdats till de i anslutning till EES-avtalet utfärdade lagarna som berör Konsumentverkets verksamhetsområde har verket ett tillsynsansvar, med ett par undantag ett föreskriftsansvar samt i förekommande fall möjlighet att lämna åtalsmedgivande. KOs roll enligt marknadsföringslagen och produktsäkerhetslagen påverkas inte.

I bilaga 3 redovisas närmare de överväganden som 1976 låg till grund för sammanslagningen av KO och Konsumentverket och 1983 års utredning om en självständig KO-funktion. De förhållanden som ligger till grund för övervägandena i 1983 års betänkande beträffande rättssäkerheten har i huvudsak alltjämt giltighet, med ett väsentligt undantag.

I den mån Konsumentverket utrustas med befogenhet att



meddela bindande föreskrifter kan det inträffa att KO såsom part inför Marknadsdomstolen åberopar föreskrifter som han i egenskap av generaldirektör för Konsumentverket och ordförande i verkets styrelse har varit med om att besluta och som domstolen är bunden av. Detta skulle kunna rubba den likställdhet som principiellt bör råda mellan parterna inför en domstol. Det kan m.a.o. göras gällande att KO i förväg har "bestämt målets utgång" genom att medverka till meddelandet av de åberopade föreskrifterna.

Frågeställningen har aktualiserats genom prisinformationslagen, införlivandet av EG-direktiv i svensk rätt på konsumentområdet och den s.k. lagstridighetsprincipen, vilken innebär att marknadsföringsåtgärder som strider mot annan lagstiftning också oftast kan anses otillbörliga i Marknadsföringslagens mening. Detta innebär att bindande regler från Konsumentverket även i dessa fall kan ha avgörande betydelse i marknadsföringsmål.

Till att börja med kan konstateras att regeringsformen inte ger någon ledning för besvarandet av frågan om den beskrivna ordningen kan godtas.

Det är i och för sig inte ovanligt att en administrativ myndighet bemyndigas att inom sitt arbetsfält utfärda bindande föreskrifter. Detta gäller t.ex. för Arbetarskyddsstyrelsen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Kemikalieinspektionen. En skillnad gentemot Konsumentverket/KO är dock att frågor om eventuella sanktioner i dessa fall vanligtvis handläggs i allmän domstol på talan av allmän åklagare. Det innebär att den myndighet som genom bemyndigande utfärdat detaljföreskrifterna inte uppträder som part i en domstolsprocess rörande föreskrifternas tillämpning. En kombination av normgivning och partsställning förekommer även på andra centrala områden, såsom inom taxeringsväsendet och socialförsäkringen. På dessa områden gäller att Riksskatteverket respektive Riksförsäkringsverket under vissa förutsättningar uppträder som den enskildes motpart inför förvaltningsdomstol och där kan åberopa verkställighetsföreskrifter de själva meddelat.

Regeringen har i samband med lagstiftning föranledd av EG-direktiv inte funnit några avgörande principiella betänkligheter mot den diskuterade organisationen. I propositionen om lek-sakers säkerhet (prop. 1992/93:111 s. 19) anförs att de föreskrivande organen, oavsett på vilken konstitutionell nivå direktiven införlivas, måste hålla sig inom ramen i fråga om krav på säkerhet m.m. som direktivet anger. I propositionen om personlig skyddsutrustning för enskilt bruk (prop. 1992/93:112 s. 32) framhålls att avsikten är att föreskrifterna i fråga om krav på



säkerhet, utformning och information skall i detalj till svensk rätt överföra de preciserade regler som redan är fastställda i direktiven och till dessa knutna harmoniserade standarder. Även om föreskriftsrätten lades på annat organ än Konsumentverket, kan föreskrifternas innehåll enligt propositionen inte bli väsentligen annorlunda än om den läggs på Konsumentverket. Vidare framhålls att liknande tillsynssystem finns på flera andra områden, t.ex. - i fråga om märkning och information - inom ramen för livsmedelslagen och lagen om kemiska produkter. I propositionen om märkning av hushållsapparater (prop. 1992/93:34 s. 14) anförs att det är naturligt och får förutsättas att detaljerade myndighetsföreskrifter utarbetas efter samråd med de branschorganisationer som berörs.

Regeringen har med andra ord i ett flertal lagstiftningsärenden intagit ståndpunkten att det, i vart fall i fråga om föreskrifter som är avsedda att föra in bestämmelser i EG-regler, inte av rättssäkerhetsskäl finns några hinder mot att samla föreskrifts- och "åklagarfunktionen" hos en och samma myndighet.

## 22.2 Effektiviteten

En övergripande fråga vid bedömningen av organisationen är hur konsumentintresset främjas mest effektivt. En organisation där lagtillämpningen ges erforderlig prioritet bör eftersträvas. Det är vidare av central betydelse att kommunikationen mellan utredande funktioner och KO säkerställs.

KO har under perioden 1.7.1986 - 31.3.1991 i relativt få fall väckt talan i Marknadsdomstolen eller själv utfärdat vitesföreläggande. Bara i sällsynta fall aktualiseras frågan om utdömande av vite. Detta kan ses som ett tecken på att nuvarande system fungerar förhållandevis väl. Antalet fall som anmäls till åtal är också mycket begränsat och har rört sig om bedrägerilikhande marknadsföring.

Tyngdpunkten i det producentpåverkande konsumentpolitiska arbetet är alltså lagt på förhandlingar och överenskommelser med företag och branschorganisationer. I 1983 års betänkande anförs beträffande möjligheterna att effektivt företräda konsumentintresset vid en uppdelning av föreskrifts- och tillsynsrollen att en sådan uppdelning måste leda till att Konsumentverket och KO ibland gör olika bedömningar i sakfrågan, något som skulle medföra påfrestningar i det nödvändiga samarbetet (se bilaga 3). Vad som anförts där har alltså giltighet, även om förhandlingsdelen i föreskriftsarbetet avtar genom att allt fler av de av Konsumentverket utfärdade normerna inte är "förhandlingsbara" eftersom de bygger på EG-direktiv.



## 22.3 Överväganden och förslag

Som en följd av EU-anpassningen kommer sannolikt behovet av normgivningskompetens på myndighetsnivå att öka inom det område som f.n. täcks av Konsumentverket/KO. De normer som kommer att utfärdas är i stor utsträckning antingen riktlinjer som inte är rättsligt bindande eller föreskrifter, som visserligen är rättsligt bindande men vilkas innehåll i stor utsträckning styrs av EG-direktiv.

De områden där problem kan komma att uppstå är i första hand beträffande prisinformationslagen och annan lagstiftning där EG-direktiven utgör minimidirektiv och Konsumentverket ges bemyndigande av regeringen att utfärda föreskrifter samt vid tillämpningen av lagstridighetsprincipen. Utrymmet för konflikt med rättssäkerheten får dock anses vara begränsat.

En utbrytning av den formella KO-funktionen från annan verksamhet som i dag står under KO:s ansvar medför risk för olika bedömningar i rättsfrågor, vilket försvagar möjligheterna att effektivt företräda konsumentintresset på området för myndighetsutövning.

Vi förordar därför att:

- *Tillsyn och föreskriftsarbete m.m. hålls samman med den formella KO-funktionen i en myndighet.*

Regeringen kan själv besluta om föreskrifter så som görs på konkurrenslagens och livsmedelslagens områden. (Jämför t.ex. 55§ livsmedelsförordningen enligt vilken föreskrift som meddelats med stöd av förordningen och som har väsentlig ekonomisk betydelse eller på annat sätt är av större vikt, skall fastställas av regeringen). En motsvarande ordning är tänkbar också på konsumentområdet.

I kapitel 34 föreslår vi att Konsumentverket delas i en myndighetsutövande del och en konsumentstödande del på andra områden. Härigenom uppnås en renodling av Konsumentverkets verksamheter som närmare motiveras i kapitel 33.

Genom den myndighet som vi föreslår för den myndighetsutövande verksamheten ges erforderlig prioritet åt lagtillämpning. Myndigheten får en tydlig profil mot myndighetsutövning och rättslig marknadsbevakning. KO får en central plats i en myndighet med uttalad rättslig profil. Kopplingen mellan det rättsliga agerandet och KO blir då mer naturlig och direkt. Samtidigt säkerställs samspelet mellan producentpåverkan med rättsliga medel och KO-funktionen. Risken för olika bedömningar i rättsfrågor som kan bli följden om endast den formella



KO-funktionen bryts ut ur det nuvarande Konsumentverket undviks.

För att åstadkomma största möjliga samordning av den myndighetsutövande verksamheten föreslår vi att:

- *Generaldirektören tillika skall vara KO, och jurist med domarerfarenhet.*

# Tvisthantering och allmänna reklamations- nämndens centrala roll

Allmänna reklamationsnämnden är ett alternativ till domstolarna med en obyråkratisk organisation och ett förenklat förfarande. Att utveckla nämnden och samtidigt minska statens kostnader är möjligt genom ökad lokal tvistlösning, branschnämnder och nya former för finansiering.

Vi föreslår att:

- *En övergripande målsättning för Allmänna reklamationsnämndens (ARN) fortsatta verksamhet skall vara att dess informativa, rättsbildande och praxisskapande funktion ytterligare framhävs.*

ARN:s verksamhet är efterfrågestyrd. Som en följd av de förändringar som sker på marknaden över tiden förändras även behovet av nämndens verksamhet. År 1986 uppfattades det centrala innehållet i baskonsumtionen vara bostäder, transporter och livsmedel. I dag omfattar det även kläder och finansiella tjänster. Tvister rörande köp av fast egendom är däremot exempel på ett område som i dag inte hanteras av nämnden, bl.a. därför att dessa ärenden är mycket resurskrävande och i många fall inte passar för en prövning i nämnden. (Vissa tvister rörande arbete på fastigheter prövas dock.)



Hittills har nämnden, trots knappa resurser, inte inskränkt sin verksamhet på de områden som bedöms som betydelsefulla för konsumenterna. Ur konsumentpolitisk synvinkel är det dock nödvändigt att nämndens verksamhet anpassas och förändras så att den också kan svara mot nya behov. Behovet av resurser måste framöver lösas antingen genom en begränsning av ärendetillströmningen och de varu- och tjänsteområden som nämnden arbetar med eller med en ökning av det finansiella utrymmet. Att utveckla nämnden och samtidigt minska statens kostnader för verksamheten är, utöver vissa förändringar i handläggningen, möjligt genom att förskjuta tyngdpunkten ytterligare mot den lokala verksamheten, genom att överlåta till branscher att inrätta nämnder på vissa verksamhetsområden där erfarenheter vunnits, och genom att öppna för nya former av finansiering av nämndens verksamhet.

## 23.1 Egenåtgärder

I proposition 1985/86:121 Inriktningen av konsumentpolitiken utgick dåvarande departementschefen från att egenåtgärderna i framtiden skulle öka i omfattning. En sådan utveckling ansågs nödvändig dels för att bereda Konsumentverket möjligheter att ägna mer resurser åt prioriterade uppgifter, dels för att följa intentionen om en avreglering av samhället.

Utvecklingen efter år 1986 bedöms som positiv. Inom ett stort antal branscher har egenåtgärder genomförts, framför allt vad gäller etik och reklamationshantering. Konsumentverkets rapport 1992/93:9 "De frivilliga reklimationsnämndernas verksamhet" visar att antalet ärenden hos den kommunala konsumentvägledningen och ARN minskat i de refererade branscherna. Rapporten visar vidare att konsumentvägledarna i drygt 40 procent av kommunerna anser att företagen har otillräckliga kunskaper om lagar och regler i anslutning till reklamationshantering. I cirka hälften av kommunerna råder uppfattningen att information och utbildning av företag och konsument leder till att antalet reklimationsärenden hos den kommunala konsumentverksamheten minskar. Antalet reklimationsärenden inom motor-, bostads-, textil-, el- och resebranscherna m.fl. hos konsumentvägledarna är stort. Mer omfattande egenåtgärder inom dessa branscher skulle medföra en stor avlastning i reklamationshanteringen för såväl den lokala konsumentverksamheten som för ARN. (Se vidare kapitel 28.)

Vi anser att:



- *Det i första hand åligger näringslivet att motverka konsumentproblem, att hålla antalet reklamationer nere och att verka för goda reklamationsrutiner.*

## 23.2 Den lokala medlingen

### *Bakgrund*

Sedan riksdagsbeslutet 1972 är den lokala verksamheten ett viktigt inslag i konsumentpolitiken. I sitt betänkande SOU 1985:32 (s. 131) uttalade den dåvarande Konsumentpolitiska kommittén att en stark kommunal konsumentverksamhet är den nödvändiga basen för ett målmedvetet konsumentpolitiskt arbete på lokal nivå.

I prop. 1985/86:121 Inriktningen av konsumentpolitiken uttalades att en tvist i första hand på ett tidigt stadium borde lösas lokalt. Konsumentvägledarna skulle ha möjlighet att lägga fram förslag till uppgörelser i reklamationsfrågor. Verksamheten skulle inte ha karaktären av formell tvistlösning, och försök att lösa en tvist fick inte ske i strid med en parts önskan.

Det är i första hand resurssvaga konsumenter som har behov av hjälp med reklamationer. Om en köpare och en säljare inte kommer överens i ett reklamationsärende bör det finnas en lokal instans att vända sig till för råd och hjälp, även i svåra tvister. Vidare medför verksamheten att problem görs tydliga, och den utgör också en rättslig service som innebär besparingar på annat håll.

Antalet kontakter i reklamationsärenden inom den kommunala konsumentverksamheten har minskat med 8 procent under den senaste femårsperioden och uppgår nu till cirka 77 000 per år. Ungefär 21 procent av konsumentvägledarnas arbetstid ägnas åt klagomål på varor och tjänster. Främst rör dessa köp av bilar, kläder, radio och TV, bilreparationer, köp eller hyra av bostad samt ombyggnader och reparationer av bostäder. Till ARN kommer cirka 7 000 ärenden om året. Endast cirka 3 500 av de reklamationer som vägledarna kommer i kontakt med förs vidare till ARN.

Tvistlösning på lokal nivå ger ökat utrymme för ARN att stärka sin praxisskapande funktion och att medverka i rättsbildningen och ta initiativ till lagstiftning på konsumentområdet. I sin fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1992/93–1994/95 uttalade sig nämnden för att en ytterligare förskjutning från central till lokal tvistlösning bör eftersträvas. Regeringen har (rskr. 1990/91:143 s. 22) uttalat sitt stöd för detta. En tvist



vid allmän domstol kostar i genomsnitt 6 000–7 000 kronor och ett ärende hos ARN 1 600 kr. Kostnaden för klagomål hantlade av konsumentvägledare är i genomsnitt 200–300 kronor.

Vi anser mot denna bakgrund att:

- *Det är angeläget att utveckla modellerna för lokal medling. Det kan ske t.ex. genom lokala reklamationsråd med företrädare för den lokala handeln och den kommunala konsumentvägledningen.*

Reklamationsråden kan medla i och rekommendera lösningar på tvister mellan köpare och säljare men också ta upp generella frågor som rör förhållandet mellan näringsidkare och konsument.

### *Försöksverksamhet*

En beskrivning och utvärdering av den kommunala konsumentverksamhetens nuvarande reklamationshantering i sin helhet samt en utvärdering av de särskilda insatser som gjorts i vissa kommuner finns i Konsumentverkets rapport 1992/93:3. Studien omfattar åtta kommuner som, utöver den ordinarie reklamationshanteringen, har gjort särskilda insatser för att utveckla sådan verksamhet. I Trollhättan, Uppsala och Västerås finns särskilda partssammansatta råd. I Lidköping har det tidigare funnits ett lokalt tvisteråd. Studien omfattar också några kommuner som i samverkan med Konsumentverket gjort reklamationsförebyggande insatser riktade mot branscher med många reklamationer, t. ex. Borås, Landskrona och Piteå (bilar), Fagersta (beklädnad) och Lidköping (hemelektronik).

Utvärderingen tyder på att reklamationsråden i Trollhättan, Uppsala och Västerås, trots att antalet ärenden är få, har stor betydelse som formell grund för ett informellt samarbete mellan såväl konsumentvägledarna och handeln som mellan näringsidkarna. Reklamationsråden förefaller att kunna lösa konsumenternas klagomål på ett bra sätt och bidrar genom sin förekomst till att förebygga tvister. Undersökningen tyder också på att i kommuner med mindre än ca 40 000 invånare räcker det med riktade insatser mot vissa problembanscher för att nedbringa antalet reklamationer eller skapa förutsättningar för att näringsidkarna och konsumenterna själva skall kunna hantera en reklamation på ett tillfredsställande sätt.



## Lokala reklamationsråd

Vi rekommenderar att:

- *Det upprättas lokala reklamationsråd.*

En möjlighet för små kommuner, som saknar konsumentverksamhet kan vara att skapa reklamationsråd tillsammans med andra kommuner.

Råden bör arbeta för goda förhållanden mellan konsumentintressena och näringsidkarna i kommunen. Detta kan t.ex. innebära information till näringsidkare om regler kring marknadsföring, kontakt med problembranscher med uppföljande åtgärder m.m. Den förelbyggande effekten skall betonas. Härutöver bör reklamationsråden stödja den lokala konsumentverksamheten i frågor angående lokal reklamationshantering. Råden bör också kunna utvecklas mot att medverka till lösning av tvister som, med parternas medgivande, hänvisats till råden av den kommunala konsumentvägledningen. Råden skall första hand följa verksamheten hos den lokala konsumentverksamheten, men även följa verksamheten vid ARN.

Kommittén har erfarit att det i vissa kommuner finns behov av bredare samrådsföreläsa som kan behandla också andra frågor än reklamationer. Formen för den lokala samverkan måste beroende av lokala förhållanden. Förslaget förutsätter att kommunen har någon form av konsumentverksamhet eller att sådana kan ordnas för flera kommuner gemensamt. Modeller för hur verksamheten kan organiseras bör utvecklas och spridas av Konsumentverket i samråd med ARN.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheten i samråd med ARN främjar utvecklingen av lokala reklamationsråd.*

## 23.3 Nämndens plats i det processuella systemet

Det saknas samordning mellan domstolarnas, ARN:s och kommunernas tvistlösande verksamhet. De privata nämnderna är inte heller inordnade i något system. En tvist kan komma att behandlas av olika tvistlösande organ, utan någon form av instansordning.



### *Domstolsprövning eller nämndförfarande?*

Två metoder står till buds för att lösa tvister mellan konsumenter och näringsidkare: ett informellt förfarande vid olika slag av reklamationsnämnder, och ett domstolsförfarande. I Sverige har man huvudsakligen följt den informella vägen.

Parallellt med nämndförfarandet har möjligheten att väcka talan vid domstol funnits. Konsumenten skall i princip fritt kunna välja tvistlösande organ. För att underlätta för konsumenter att utnyttja domstolsförfarandet lade regeringen i proposition 1973:83 fram förslag till lag om rättegången i tvistemål om mindre värden m.m. Den s.k. småmålslagen (1974:8) trädde i kraft den 1 juli 1974. Förfarandet enligt dessa regler kännetecknas bl.a. av att tvisten rör ett belopp om högst ett halvt basbelopp, att parterna inte behöver ha ombud, att kostnaderna är begränsade och att domaren har stor frihet att arbeta för att parterna förlikas.

I propositionen påpekades att det endast var konsumenter som kunde påkalla prövning hos ARN, att nämndens beslut inte kunde genomdrivas tvångsvis samt att det skriftliga förfarandet inte tillät vittnesbevisning.

Vidare löste ARN endast konsumenttvister. ARN kunde därför inte ersätta ett domstolsförfarande. Verksamheten vid ARN borde ses som ett värdefullt komplement till domstolarna, och en samordning borde ske så att båda förfarandena utnyttjades på ett ändamålsenligt sätt. Om näringsidkaren inte frivilligt följde ARN:s rekommendation, skulle konsumenten kunna anlita det förenklade förfarandet för att få ett verkställbart avgörande även om tvisten rörde ett högre värde. En sådan ordning skulle medföra dels att vinnande part i det enskilda fallet lättare skulle komma till sin rätt, dels att respekten för nämndens rekommendationer ökade.

Småmålslagen upphävdes den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:89, SFS 1987:747) men dess huvudsakliga innehåll införlivades med rättegångsbalken. Småmålslagens speciella kostnadsersättningsregler gäller även fortsättningsvis i mål om mindre värden, dvs. i mål där tvisteföremålets värde inte överstiger ett halvt basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

De förenklade rättegångsreglerna har inte medfört att antalet konsumenttvister vid tingsrätt har ökat. Tingsrätterna löser i dag en liten del av konsumenttvisterna genom dom i s.k. förenklat tvistemål. I flertalet fall är det näringsidkaren som tar initiativ till processen och många gånger är det fråga om betalningsförelägganden eller lagsökningar, oftast rörande annat än frågor där konsumentlagstiftning varit tillämplig. Kon-



sumenten anlitar sällan ombud medan näringsidkaren ofta företräds av ställföreträdare eller ombud.

I många mål kommer inte den ena parten till rättegång, och tingsrätten meddelar då s.k. tredsokod. Rättegångskostnaderna för den enskilde är i allmänhet låga. Däremot är statens kostnader för en sådan tvist betydligt högre än vad kostnaderna är för ärendehantering hos den lokala konsumentverksamheten eller ARN.

ARN är alltså ett alternativ till en traditionell tvisthantering i de allmänna domstolarna. Om konsumenterna i stället skulle vända sig till domstol skulle ärendena i allmänhet handläggas enligt reglerna för det förenklade rättegångsförfarandet. Ett domstolsförfarande innebär trots allt mer komplicerade formaliteter och en längre tidsprocess. För staten skulle därför en sådan lösning innebära ökade kostnader.

ARN framstår följaktligen som ett alternativ till domstolarna med en obyråkratisk organisation och ett förenklat förfarande, och verksamheten grundar sig på ett stort förtroende från konsumenterna och näringsidkaren. Ytterligare skäl som talar för den rådande ordningen är den specialistkunskap inom olika områden som finns representerad i ARN genom dess intresseledamöter och som inte kan erhållas i tingsrätt.

Vi anser att:

- *Skälen för en alternativ tvistlösning, mot bakgrund av samhällets ökande komplexitet, avregleringen och den utvidgade marknaden, kvarstår med oförminskad styrka.*

Nämndens verksamhet kan också i fortsättningen utgöra en spjutspets vid allmänna avtalsrättsliga förhållanden där lagstiftning saknas och dess praxisskapande och problempreciserande roll kan förstärkas.

Rollfördelningen på det konsumentpolitiska området skall vara tydlig. Verksamhet som avser reklamationer och tvistlösning bör vara renodlad från verksamhet som avser marknadskontroll etc.

Vi anser att:

- *ARN bör förbli en självständig myndighet.*

Som framgår av kap. 34 föreslår vi att konsumentmyndigheterna inkl. ARN bör vara samlokaliserade.

Vi föreslår därför att:

- *Lämpligheten av att samlokalisera ARN med övriga konsumentmyndigheter prövas.*



### *Lagreglering av nämndens verksamhet eller av förfarandet i nämnden*

I 11 kap. regeringsformen finner man grundläggande bestämmelser om domstolar. Deras uppgifter, huvuddragen av deras organisation och rättegången skall enligt 11 kap. 4 § regleras genom lag. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får en rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol.

ARN är en myndighet. Nämndens prövning av tvister sker med stöd av en förordning men grundas inte på bestämmelser i lag. Nämndens avgöranden är rekommendationer och kan som sådana inte verkställas som domstolsavgöranden. Ordningen har diskuterats ur konstitutionell synpunkt. Eftersom ARN inte skall träffa bindande beslut, skulle nämndverksamheten kunna anses grundlagsenlig, trots att den inte reglerats genom lag (Heuman: "Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder" 1980 s. 16). Verksamheten har utvecklats efter förutsättningen att den bygger på frivillig medverkan från parternas sida.

Frågan huruvida ARN:s avgöranden borde vara verkställbara behandlades av Reklamationsutredningen i betänkandet SOU 1978:40. Utredningen fann övervägande skäl tala för att avgörandena skulle ha karaktär av rekommendationer. Man beförde att förfarandet i nämnden skulle bli alltför formaliserat om avgörandena ändrade karaktär.

I Norge blir ett avgörande av motsvarigheten till ARN, Forbrukertvistutvalget, bindande och verkställbart om inte någon av parterna inom en fastställd tid väcker talan vid domstol. En förutsättning för prövning i Forbrukertvistutvalget är att saken först varit föremål för handläggning i Forbrukerrådet.

I Danmark avger Forbrugerklagenævnet utlåtanden som inte är bindande. Liksom i Sverige kan en part föra saken till domstol även om saken prövats av reklamationsnämnden. Underlåter näringsidkaren att följa nämndens beslut, kan konsumenten hemställa hos forbrugerombudsmanden att denne på konsumentens vägnar väcker talan vid domstol. Forbrugerombudsmandens beröring med saken inskränker sig till att han sätter upp och ger in stämningsansökan. I ett sådant mål får konsumenten alltid fri rättegång, om hans ekonomiska förhållanden uppfyller villkoren för detta.

En motsvarande ordning gäller enligt den finska konsumentskyddslagstiftningen.

Ett system likt det norska kräver bl.a. att yrkanden och nämndavgöranden delges parterna i mer formell ordning och



att det anges i lag vad nämndens avgöranden skall grundas på. Högre krav ställs på parterna när det gäller att ange yrkanden och invändningar och på nämndavdelningarna när de skall utforma nämndavgörandena. Man fråntar också konsumenten möjligheten att åter väcka talan i samma sak vid domstol.

Vi anser att:

- *ARN:s beslut även i fortsättningen bör vara rekommendationer.*

Nämndens verksamhet är informell och framstår som ett alternativ till domstolarna med en obyråkratisk organisation och ett förenklat förfarande. Verksamheten grundar sig på ett stort förtroende från konsumenter och näringsidkare. Det är en fördel för nämnden att den vid handläggningen av ärenden har fritt spelrum och kan anpassa sig med hänsyn till typen av tvist m.m.

Vi anser att:

- *Det inte är ändamålsenligt att göra nämndbesluten verkställbara och att formalisera förfarandet genom att närmare reglera det i lag.*

I den mån nämndens rekommendationer inte efterlevs, återstår för konsumenten att föra saken till domstol. Olika metoder för att bistå konsumenten med detta bör utvecklas.

Vi anser att:

- *Det är lämpligt att nämndens existens, dess huvudsakliga uppgifter och eventuellt dess organisation i huvuddrag ges stöd i lag.*

Ett sådant stöd ger ökad legitimitet åt nämnden, vilket kan vara av värde sett ur ett internationellt perspektiv.

## 23.4 Följsamheten

Det är av avgörande betydelse för konsumentintresset att nämndens rekommendationer efterlevs. I genomsnitt följs cirka 75 procent av nämndens beslut, men variationen mellan de olika avdelningarna är stor.

Om det finns välgrundad anledning att anta att en näringsidkare inte kommer att följa en rekommendation av ARN, liksom när konsumenten fått ”rätt” i ARN men ändå inte fått rättelse



av näringsidkaren, har konsumenten möjlighet att vända sig till domstol.

Vi anser att:

- *Den kommunala konsumentverksamheten bör ge vägledning i hur man väcker talan vid allmän domstol.*

### *KO:s talerätt*

Frågan om en talerätt för Konsumentombudsmannen i tvistemål med kollektivt intresse har varit aktuell i många år. Exempel på situationer då en sådan talerätt kan vara aktuell är då flera anmälningar av samma slag riktas mot en näringsidkare och denne konsekvent underlåter att ge konsumenterna den rättelse som ARN har rekommenderat.

Regeringen tillsatte 1991 Utredningen (Ju 1991:04) angående grupp-talan vid svenska domstolar (Grupptalan-utredningen). Uppdraget är att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor, t.ex. vid köp av varor och tjänster, vid förvärv av småhus, vid allmänna avgifter m.m.

Grupptalanutredningen skall redovisa sitt arbete den 1 september 1994. Försöksverksamhet med grupp-talan av KO vid nämnden pågick 1 juli 1991 till 30 juni 1993 (SFS 1991:194 och regeringens förordningsmotiv 1991:1). Verksamheten skall förlängas och pågå från 15 januari 1994 till 30 juni 1995 (förordningen 1993:1372 om försöksverksamhet med grupp-talan vid Allmänna reklamationsnämnden). Verksamheten innebär att ARN får pröva tvister mellan en grupp konsumenter och en näringsidkare om det finns flera konsumenter med anspråk mot näringsidkaren med stöd av väsentligen likartade grunder och om en prövning av tvisterna är motiverad från allmän synpunkt. Tvister prövas efter anmälan av KO eller, om denne har beslutat att inte göra någon anmälan, av en sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

Vi anser att:

- *Det är angeläget att Konsumentombudsmannen också ges möjlighet att hjälpa enskilda konsumenter att föra talan vid allmän domstol.*

En medverkan av detta slag skulle stärka ARN:s ställning som tvistlösare.



## 23.5 Rättssäkerhetsaspekter

Förfarandet i nämnden är i princip skriftligt. Muntlig bevisupptagning kan alltså inte ske. Detta får till följd att utredningen inte alltid kan göras så fullständig som krävs. I de fall nämnden bedömer muntlig förhandling vara nödvändig avvisar man ärendet. Det kan påpekas att även i allmän domstol avgörs s.k. småtvister på handlingarna. Nämnden har dock om-prövningsrätt, besluten är endast rekommendationer och möjligheten till domstolsprövning står öppen. Rättssäkerhetsaspekterna får därför anses bli tillgodosedda i rimlig utsträckning.

Intresseledamöterna tillför nämnden sakkunskap. De skall i nämnden iakttä förvaltningslagens regler om opartiskhet och objektivitet. Deras kunskap är en förutsättning för att förtroendet för verksamheten upprätthålls. Det är också av betydelse att det råder balans mellan konsument- och näringsidkarsidan.

Vi anser därför att:

- *Intresseledamöterna bör bibehållas.*

En rättssäkerhetsaspekt är snabbheten i förfarandet. Nämnden har vissa svårigheter att upprätthålla sin målsättning när det gäller handläggningstider. Detta beror bl.a. på att nämnden, trots nya verksamhetsområden men ändå oförändrade resurser, har försökt upprätthålla verksamheten på samtliga områden. Möjligheterna att minska handläggningstiderna är begränsade. Skall de kunna förändras radikalt krävs antingen mer resurser, att man avskaffar någon avdelning eller avgör fler ärenden lokalt. Förfarandet har nyligen förenklats något genom utökad användning av s.k. liten avdelning och ordförandebeslut (SFS 1993:1151 18 och 19 §§). Vissa åtgärder som kan påverka handläggningstiderna berörs under avsnittet "Verksamhetsformer".

En situation, som dock inte är vanligt förekommande, är att nämnden ibland kommer till olika beslut i exakt samma fråga, beroende på olika sammansättning i nämnden. Detta har betydelse för ARN:s trovärdighet och är naturligtvis inte tillfredsställande. Den möjlighet som alltid står till buds i en sådan situation är att vända sig till domstol.

Det kan övervägas huruvida nämnden behöver en metod för att upprätthålla en enhetlig praxis. Praxismöten med samtliga ordförande hålls ett par gånger om året. Med hänsyn till nämndens verksamhet med masshantering av ärenden är det tveksamt om ett införande av ett institut som plenum är praktiskt möjligt eller lämpligt. En möjlighet är att utöka nämnden vid avgöranden av principiellt viktiga ärenden.



Vi anser att:

- *Det bör överlåtas åt nämnden att överväga förbättringar så att nämnden upprätthåller en enhetlig praxis.*

## 23.6 Den lokala verksamheten skall stödjas

Stödet till den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister sker främst genom att ARN:s handläggare deltar i utbildningsverksamhet, oftast tillsammans med Konsumentverket, genom att de ger telefonrådgivning till konsumentvägledarna och genom att på andra sätt informera om bl.a. ARN:s praxis. Konsumentverket skall svara för centrala uppgifter i anslutning till konsumentverksamheten på lokal nivå. Konsumentverket har uppgifter som förutsätter samverkan med ARN. Verket skall till exempel särskilt främja utbildning i konsumentfrågor, svara för centrala frågor i anslutning till konsumentverksamheten på lokal nivå, och samarbeta med kommunerna och med enskilda organisationer med verksamhet inom konsumentområdet. När det gäller den direkta utbildningen till konsumentvägledare och övrig information samverkar de båda myndigheterna.

Riksrevisionsverket har granskat Konsumentverkets och ARN:s styrning och uppföljning av den lokala konsumentverksamheten (Förvaltningsrevisionen granskar, Fg 1991:4). Rapporten ligger till grund för kommitténs arbete.

Av rapporten framgår att Konsumentverket följer upp den lokala konsumentverksamheten, inklusive reklamationshanteringen, i syfte att få en helhetsbild av den kommunala verksamheten. Konsumentverket skickar årligen ut en enkät till samtliga kommunala konsumentvägledningar. Denna innehåller bl.a. frågor om antalet handlagda reklamationsärenden. ARN har sedan tagit fram statistik över antalet handlagda ärenden och i vilken utsträckning ärendena passerat den kommunala konsumentverksamheten. Sådan information kan användas för att analysera t.ex. kommunernas behov av stöd i olika frågor.

Samverkan med den lokala konsumentverksamheten måste ges ökad tyngd hos såväl Konsumentverket som ARN. Konsumentverket har ansvaret för uppföljningen av den lokala verksamheten. Beträffande reklamations- och tvisthanteringsområdet bör detta dock ske i samråd med ARN. I ARN:s uppgift ligger, enligt vår mening, även att identifiera reklamations- och tvisthanteringsproblem som uppstår i den lokala verksamhe-



ten. ARN skall, så som redan sker, hålla Konsumentverket informerat om generella problem på detta område, så att Konsumentverket på ett tidigt stadium kan vidta erforderliga åtgärder. ARN skall också ha ett ansvar för att stödja den lokala verksamheten genom rådgivning till vägledarna i deras egenkap av medlare, ge stöd i ärendehantering (metodstöd) samt informera om praxis. Det är önskvärt att den lokala konsumentverksamheten kan utnyttja ARN:s databas så att nämndens verksamhet kan följas.

En av förutsättningarna för en väl fungerande lokal verksamhet är att vägledarna ges utbildning. Utbildningsansvaret bör även i fortsättningen ligga på Konsumentverket. Härutöver svarar verket för uppföljning och utvärdering av den lokala verksamheten. I den mån ARN:s uppgifter sammanfaller med uppgifter enligt Konsumentverkets instruktion måste de ske i samråd med Konsumentverket.

Ärendena i ARN är en viktig källa till kunskap för Konsumentverket när det gäller att kartlägga konsumenternas problem. Genom information från ARN har Konsumentverket möjlighet att snabbt kunna agera med erforderliga åtgärder, t.ex. förslag till lagstiftning, undersökning av vissa produkter eller branscher eller ökad information.

Vi anser att:

- *En väl fungerande lokal verksamhet för tvistlösning är av stor betydelse*
- *ARN i högre grad bör stödja den lokala verksamheten.*

## 23.7 Tvister över nationsgränserna

Det är svårt att närmare bedöma vad EES-avtalet kommer att innebära för den internationella handeln och om antalet konsumenttvister kommer att öka. Redan kan konsumenträttsliga problem observeras inom områden som bank-och försäkringsverksamhet. I dag tecknas t.ex. ett stort antal utländska kapitalförsäkringar. Betalningssystem är ett annat område. Ytterligare områden är försäljning via postorder och TV och bl.a. viss försäljning av andelar i lägenheter.

Vid köp i utlandet är det nämligen i princip inte möjligt att åberopa svensk konsumentskyddslagstiftning eller att vända sig till ARN eller svensk domstol. Systemet med reklamationsnämnder är ovanligt. Att vända sig till utländsk domstol kräver kunskaper som den genomsnittlige konsumenten normalt inte besitter.



### *EG:s arbete för att underlätta tvistlösning över gränserna*

För att konsumenterna vid köp från andra länder skall ha samma möjligheter att göra sin rätt gällande som vid köp inom landet, har EG sökt skapa likartade konsumentskyddande regler inom gemenskapen. I minimidirektiv behandlas vissa grundläggande rättigheter för konsumenterna som inte får underskridas. Genom två konventioner fastställs enhetliga och klara regler för vilket lands domstol som får döma i en tvist, vilket lands lag som skall tillämpas samt i vilka fall en dom skall verkställas i ett annat land. De förstnämnda och sistnämnda frågorna regleras genom 1968 års s.k. Brysselkonvention. Denna innehåller vissa konsumentskyddande regler med bl.a. följande innebörd: om ett utländskt företag riktar sin marknadsföring till en konsument i ett annat land som därifrån beställer en vara, kan konsumenten väcka talan mot företaget vid domstol i sitt hemland och få domen verkställd i företagets hemland. Liknande principer gäller enligt en EG-konvention från 1980 rörande konsumenternas möjligheter att åberopa sitt hemlands konsumentskyddande lagstiftning.

EG-länderna har således utarbetat tämligen klara rättsregler med vissa konsumentskyddande specialregler. Eftersom systemet med reklamationsnämnder ännu är dåligt utvecklat i EG-länderna måste dock konsumenterna i de flesta fall vända sig till domstol för att få en tvist löst. I flera EG-länder pågår dock, med stöd av EG-kommissionen, försök med olika former av rådgivning, reklamationsnämnder och förenklade tvistlösningsförfaranden vid domstol.

### *Förbättrade möjligheter till tvistlösning för svenska konsumenterna vid köp över gränserna*

Genom regler som trädde i kraft den 1 januari 1993 har Sverige infört den s.k. Luganokonventionen i svensk rätt. Denna är en "hängkonvention" till EG:s Brysselkonvention. Det innebär att Sverige, liksom de flesta andra EFTA-länder, har gemensamma regler med EG-länderna för vilket lands domstol som skall döma i en köprättslig tvist och i vilka fall en dom kan verkställas i andra länder. Brysselkonventionens särskilda konsumentskyddande regler, som underlättar för en konsument att få en tvist prövad vid sitt hemlands domstol, har på detta sätt blivit gällande i Sverige.

Det övervägs vidare huruvida EG:s regler om vilket lands lag



som skall tillämpas bör införlivas med svensk rätt. En sådan reform är dock inte omedelbart förestående.

### *Prövning i ARN*

Bestämmelser om ARN:s geografiska behörighet saknas. Nämnden har uppställt riktlinjer för när nämnden bör ta upp konsumenttvister till prövning, nämligen

- mot alla svenska näringsidkare
- mot utländska näringsidkare med driftställe i Sverige
- mot utländska näringsidkare när avtalet beträffande varan eller tjänsten har träffats i Sverige
- mot utländska näringsidkare när avtalet kan ha träffats utomlands men marknadsföringen skett i Sverige, konsumenten är bosatt i Sverige och det inte är uppenbart att en rekommendation blir verkningslös
- mot utländska näringsidkare om tvisten samtidigt avser en svensk näringsidkare och det inte är uppenbart att endast den svenska näringsidkaren berörs av tvisten.

Visar det sig att ärendet i stället bör prövas av någon av våra nordiska motsvarigheter, bör kontakt tas med berörd nämnd. Andra konsumenttvister avvisas på grund av att ärendet inte har sådan anknytning till Sverige att nämnden bör pröva det. Konsumenterna kan alltså i stor utsträckning föra tvister till ARN även vid handel med utländska företag. Utgångspunkten är att svensk rätt alltid tillämpas vid nämnden.

Genom införandet av Luganokonventionen i svensk rätt har det blivit möjligt för konsumenterna att i större utsträckning vända sig till svensk domstol vid tvist efter köp över gränserna. En nackdel är att ARN:s beslut är rekommendationer och inte verkställbara vare sig i Sverige eller utomlands. Däremot kan ett nämndbeslut mot en utländsk näringsidkare få effekt i Sverige genom att t.ex. försäljningen av en vara försvåras.

Vi anser att:

- *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.*

### *Ytterligare åtgärder*

Genom att sprida kunskap om reklamationsnämnden utomlands kan man på sikt etablera ett samarbete mellan nämnder



i olika länder. Enda möjligheten att få rättelse i en konkret tvist är annars att vända sig till respektive lands domstol.

Vi anser att:

- *Konsumentorganen bör verka för efterlevnaden av internationella domar och beslut.*

Det krävs samverkan mellan konsumentorgan och organisationer i EES-länderna för att utöva konsumentpåverkan i respektive land och för att uppnå en gemensam standard. På områdena för marknadsövervakning och marknadskontroll har redan olika internationella samrådsorgan mellan tillsynsmyndigheterna etablerats. Ett särskilt projekt om marknadskontroll har inletts mellan de nordiska länderna.

### *Behov av information m.m.*

Konsumenterna måste få information om när de kan vända sig till svensk domstol eller ARN och när de skall vända sig till utländska instanser. Konsumentverket och/eller ARN måste därför skaffa sig nödvändig kompetens på det internationella området och också förse den lokala konsumentverksamheten med råd och utbildning i dessa frågor.

## 23.8 Finansiering

I första hand skall tvister behandlas av den lokala konsumentverksamheten. Om ARN skall kunna utveckla sin verksamhet, bl.a. genom att ta sig an nya angelägna områden, krävs icke obetydliga resurstillskott. Mot bakgrund av att statens kostnader skall hållas nere och att företagen bör ta ett större ansvar för den centrala reklamationshanteringen, finns två finansieringsalternativ: att branscherna finansierar verksamheten genom avgifter eller bidrag, eller att vissa branscher själva svarar för tvistlösning genom egen nämnd.

ARN:s tvistlösande verksamhet utgör emellertid en del av det offentliga rättssystemet. Centralt anordnad tvistlösning bör bekostas av staten. Om näringslivet lämnar bidrag till nämnden uppstår oklarhet om vem som bär det finansiella ansvaret för nämnden.

Vi anser att:

- *ARN inte bör finansieras genom externa bidrag till dess verksamhet.*



## Privata nämnder

### Privata nämnder i Danmark och Norge

I *Danmark* har reklamationsnämndsförfarandet utvecklats genom att man tillsatt ett antal privata nämnder som finansieras av en viss bransch. Forbrugerklagenævnet (motsvarigheten till ARN) auktoriserar nämnderna och utövar tillsyn över dem. Nämnderna bygger på avtal mellan Forbrugerrådet och branschen i fråga. Nämnder har godkänts på följande områden: försäkring, resor, fastighetsmäklare, murartjänster, hålrumsisolering, körkortsutbildning, banker och kreditinstitut.

En godkänd nämnd skall bestå av lika representation av konsumenter och näringsidkare, och det skall finnas betryggande handläggningsregler. Ordförande är i allmänhet en domare. Dessutom skall de branschorganisationer som upprättar en nämnd vara någorlunda branschtäckande och nämnden skall ta sig an alla ärenden inom den aktuella branschen, dvs. även sådana som inte rör medlemmar. De godkända nämnderna finansieras helt och hållet av branschen. Det står branschen fritt att upprätta en nämnd och att lägga ned den. Forbrugerklagenævnet övertar ofta ärendena när en godkänd nämnd upphör.

Tillsynen över nämnderna sker genom en representant för Forbrugerklagenævnet som, utan beslutsrätt, deltar i nämndens sammanträden. Vidare tillställer nämnden varje kvartal Forbrugerklagenævnet kopior av nämndens beslut samt utarbetar en årsberättelse. Nämndens avgöranden skall vara tillgängliga för allmänheten.

Också i *Norge* har alternativet med privata nämnder utvecklats. Besluten följs i hög grad trots att de inte är av bindande karaktär. Forbrukerrådet har insyn i och kan reglera verksamheten på liknande sätt som i Danmark. Nämnderna skall vara partssammansatta och besluten skall offentliggöras. Kostnaderna bärs i allmänhet av respektive bransch, men Forbrukerrådet står för kostnaden för sina representanter. Dessutom betalar Forbrukerrådet hälften av ordförandens arvoden. Erfarenheterna visar att privata nämnder är ett bra komplement till den tvistlösning som sker vid Forbrukertvistutvalget (ARN:s motsvarighet).

Finland och Sverige har intagit en restriktiv hållning till privata nämnder. Kopplingen till näringslivet och det ekonomiska beroendet kan enligt uppfattningen i dessa länder utgöra ett hot mot kravet på opartiskhet.

Inrättandet av privata nämnder förutsätter att branschen har en viss storlek för att den skall klara finansieringen av en



nämnd. Flera privata nämnder i Danmark har lagts ned de senaste åren därför att branschen inte längre vill finansiera nämnden.

Erfarenheterna av privata nämnder är att de fungerar bra. Nämndernas verksamhet får i Danmark stöd av reglerna om allmän rättshjälp. För att få allmän rättshjälp vid domstol måste en nämnd först ha behandlat ärendet. Privata nämnder kan vara en fördel ur marknadsföringssynpunkt och bidra till att sanera otillbörlig affärsverksamhet.

### Införande av ytterligare privata nämnder i Sverige

Vi anser att:

- *Man bör överväga att ARN upphör med vissa typer av ärenden och i stället låter branscherna själva organisera och finansiera tvistlösning på dessa områden.*

En del av nämndens verksamhet bör härigenom kunna överflyttas till privata, av branschorgan finansierade nämnder. Sådana nämnder bör även kunna ta sig an nya områden. Förutsättningarna för sådana branschvisa lösningar varierar dock mellan olika branscher. En sådan utveckling skulle innebära en inte obetydlig minskning av antalet ärenden hos nämnden. Frågan bör dock belysas ytterligare.

Det är viktigt att förtroendet för tvistlösning anordnad på detta sätt kan upprätthållas. Det är kommitténs uppfattning att man med nämnder uppbyggda enligt samma modell som i ARN inte förlorar i förtroende eller rättssäkerhet.

## 23.9 Verksamhetsområde

Den föregående konsumentpolitiska kommittén ville avvakta effekterna av egenåtgärderna, den fortsatta decentraliseringen samt prövandet av branschvisa lösningar innan man kunde göra bedömningar av insatser på angelägna nya sakområden.

Vi anser att:

- *Man bör bibehålla den nu rådande ordningen med uppgifter föreskrivna av regeringen i en instruktion och med möjlighet för nämnden att göra undantag beroende på vad som är lämpligt.*

Avgörande för ARN:s verksamhetsområde måste vara konsumentintresset av att nämnden prövar vissa typer av tvister, liksom också statsfinansiella skäl.



## Offentliga tjänster

När det gäller offentliga tjänster prövar nämnden inte, enligt instruktionen, konsumenttvister som rör hälso- och sjukvård. Vidare har nämnden själv undantagit en del offentliga tjänster från sitt kompetensområde, såsom sotningstjänster och kommunal renhållning m.m. Som motiv anges att nämnden inte bör pröva ärenden på områden där verksamhetens kvalitet är direkt avhängig av politiska beslut.

Den civilrättsliga konsumentlagstiftningen är tillämplig även på statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur. ARN är behörigt att pröva tvister mellan konsumenter och statliga eller kommunala organ som driver ekonomisk verksamhet.

Vi anser att:

- *ARN i ökad omfattning bör pröva ärenden som avser offentliga tjänster.*

Att så sker har betydelse för om ARN skall framstå som ett alternativ till domstolarna.

Beträffande vissa typer av offentliga tjänster har Avgiftsgruppen i sitt betänkande "Avgifter inom kommunal verksamhet – förslag till modifierad självkostnadsprincip" (Ds 1993:16) diskuterat abonnenternas/konsumenternas ställning på monopolmarknaderna (bl.a. vatten, avlopp och el). Den finner att införandet av *grupptalan* på ett effektivt sätt skulle kunna stärka konsumenternas ställning. Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att studera om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor samt om det är möjligt att införa regler om s.k. *grupptalan* (Dir. 1991:59). Frågan om *grupptalan* för denna typ av tjänster beaktas av utredningen.

## Fastighetsmäklare

*Fastighetsmäklarbranschen* är splittrad. Dess organisationer har visat sig ha svårt att samverka i viktiga frågor. Arbete med att inrätta en för hela landet och alla mäklare gemensam ansvarsnämnd inom ramen för det s.k. Branschrådet För Fastighetsmäklare har inte lett till någon lösning. För närvarande finns tre centrala organ: ett med anknytning till Mäklar-samfundet, ett knutet till Fastighetsmäklarsamfundet och en ansvarsnämnd knuten till Svensk Fastighetsförmedling AB.



Frågan huruvida ARN skall ges möjlighet att pröva mäklartvister har varit föremål för flera tidigare överväganden (SOU 1981:102, prop. 1983/84:16, SOU 1985:32).

I riksdagsmotionen 1987/88:L702 togs frågan upp på nytt. Motionen ledde till att riksdagen av regeringen beställde en översyn av lagen (1984:81) om fastighetsmäklare (lagutskottets betänkande 1988/89 LU 1).

Inom Justitiedepartementet pågår för närvarande lagstiftningsarbete beträffande mäklarfrågor. I det sammanhanget prövas även tillsynen över fastighetsmäklarna.

I dag prövar ARN endast tvister mellan konsumenter och stuguthyrare samt tvister mellan konsumenter och mäklares försäkringsbolag. Förekomsten av tre skilda organisationer är inte tillfredsställande. Det finns behov av ett lättillgängligt förfarande för att lösa tvister mellan konsumenter och mäklare. Från konsumentsynpunkt vore tvistlösning genom ARN att föredra.

Vi anser att:

- *Man bör överväga att låta mäklartvister prövas av ARN.*

Efterlevnad av ARN:s rekommendationer kan ingå i god mäklarsed.

### *Fast egendom och finansiella tjänster*

Även tvister mellan konsumenter och näringsidkare som säljer fast egendom är för närvarande undantagna från nämndens behörighet. I betänkandet SOU 1978:40 föreslog Reklamationsutredningen att ARN skulle kunna pröva sådana tvister. Regeringen avvisade förslaget i proposition 1979/80:114 om verksamheten vid Allmänna reklamationsnämnden, med hänvisning till osäkerheten om huruvida dessa ärenden passade i nämnden och risken för en orimlig belastning på nämndens resurser. Det föredragande statsrådet hänvisade till det då rådande budgetläget.

Även beträffande vissa fastighetstvister, t.ex. småhus-entreprenader och där besiktningens utlåtanden föreligger, är det av konsumentintresse att dessa prövas av nämnden.

Erfarenheterna från nämndens verksamhet på området för finansiella tjänster visar att det finns ett behov av lagregler till skydd för konsumenter när det gäller elektroniska betalningsformer.

En särskild utredning, Betaltjänstutredningen (Fi 1992:14), under Finansdepartementet pågår för närvarande, med upp-



drag att utreda behovet av normgivning och tillsyn inom vissa delar av betalningsväsendet m.m. Utredningens förslag kan komma att medföra en utvidgning av nämndens verksamhet på området.

## 23.10 Verksamhetsformer

### *Avgifter*

Tanken att införa en ansökningsavgift vid nämnden avvisades redan av Reklamationsutredningen (SOU 1978:40 s. 203). Frågan har härefter uppkommit vid flera tillfällen, men avvisats. Endast Danmark har infört en ansökningsavgift. Erfarenheterna har visat att avgiften inte nämnvärt har påverkat konsumenternas reklamationsbenägenhet. De privata nämnderna i Danmark tillämpar också olika avgifter som betalas tillbaka om konsumenten får bifall till sin talan.

Genom en ansökningsavgift kan tillströmningen av tvister till nämnden eventuellt begränsas. Effekten är dock svår att beräkna. Samtidigt uppstår administrativa merkostnader till följd av hanteringen av avgiften. Vidare skall ARN framstå som ett billigt alternativ i förhållande till domstolarna.

Vi anser att:

- *Avgifter inte bör införas.*

### *Värdegränser*

Värdegränser infördes vid nämnden 1981. Højningar har skett 1985 och 1990. De har främst anpassats till inflationen och knappast påverkat ärendetillströmningen.

Värdegränserna infördes eftersom det inte alltid kan anses motiverat att staten medverkar till att en tvist rörande ett obetydligt värde klaras upp. Samtidigt kan även tvister rörande ett obetydligt värde vara principiellt viktiga, och prövning ha ett värde för konsumenten.

Värdegränserna innebär i praktiken att staten inte tillhandahåller något tvistlösningsförfarande för mindre värden, eftersom talan vid allmän domstol då inte ter sig som ett realistiskt alternativ.

Vi anser att:

- *Bagatellärenden skall hållas utanför nämndens verksamhet och att värdegränserna därför bör behållas med möjlighet till justeringar för nämnden.*



### *Lokal beredning*

Det lokala perspektivet i tvistlösningen måste betonas starkt. I en av ARN upprättad idéskiss (ARN:s rapport till regeringen enligt direktiven för Allmänna reklamationsnämndens anslagsframställning för budgetåren 1992/93–1994/95 s. 51) pekar nämnden på möjligheten att pröva huvudsakligen sådana tvister som har passerat den lokala medlingen utan att förlikning har uppnåtts.

Ett krav på lokal prövning bör minska ärendetillströmningen till ARN och öka effektiviteten i nämndens verksamhet. Därmed skapas utrymme för att stödja och utveckla den kommunala konsumentverksamheten.

Vi föreslår att:

- *Det införs en bestämmelse i ARN:s instruktion att ett ärende får avvisas med hänvisning till att det i första hand skall hanteras lokalt.*

Liksom tidigare måste principiella frågor även i framtiden hänvisas till centralt reklamationsorgan eller domstol.

Genom den lokala hanteringen sker en viss beredning av ärendet och konsumenten kan också få vägledning i var ärendet bäst kan hanteras. Handläggningen hos kommunala konsumentvägledningen bör framgå av anmälan till ARN.

### *Handläggningen*

ARN prövar i princip inte tvister som är äldre än sex månader räknat från det att näringsidkaren helt eller delvis avvisat konsumentens krav. Det kan diskuteras huruvida tidsfristen kan förkortas till fyra månader i avsikt att begränsa ärendetillströmningen och underlätta nämndens utredning. Huruvida en sådan förkortning är lämplig eller inte hänger delvis samman med kravet att ärendena först skall ha passerat den kommunala konsumentvägledningen innan de förs till nämnden; i sådana fall behövs sannolikt den längre tidsfristen för att inte rättsförluster skall uppstå.

Vissa möjligheter till ytterligare förändring och effektivisering av handlägningsformerna har nyligen genomförts genom ändringar i bestämmelserna om liten avdelning och ordförandebeslut (SFS 1993:1151 18 och 19§§). Sveriges Köpmannaförbund har aktualiserat två frågor, nämligen handläggningen av ärenden med omfattande bevisproblem samt möjligheten till omprövning av nämndens beslut. Även dessa frågor bör övervägas av nämnden och dess råd och tas inte upp i detta sammanhang.



Beträffande grupp-talan har Konsumentombudsmannen hittills varit tvungen att vänta tills tvisten prövats för en enskild konsument i ARN, innan han har haft möjlighet att gå vidare och driva ärendet för hela gruppen. Grupp-talan har hittills inte inneburit några lättnader i nämndens arbete. Genom de numera ändrade bestämmelserna om försöksverksamhet med grupp-talan (SFS 1993:1372 jämför s. 13 f.) kan Konsumentombudsmannen föra talan för en grupp konsumenter utan att nämnden tidigare utfärdat en rekommendation i saken. En sådan ordning bör medföra en icke obetydlig tidsvinst i handläggningen och också minska antalet enskilda tvister vid ARN.

### *Besiktningar*

Det är den skriftliga bevisningen som ligger till grund vid nämndprövningen. Det gäller främst skriftliga utlåtanden av personer med viss fackkunskap som besiktigt det föremål tvisten gäller. Eftersom förfarandet är skriftligt, måste nämnden avvisa ett stort antal ärenden där ett tillfredsställande avgörande inte kan åstadkommas utan muntlig bevisupptagning eller syn på stället.

I regel får parterna på egen hand ombesörja att besiktning sker och betala för tjänsten. Om en konsument yrkar ersättning för sin besiktningsskostnad fördelas denna i princip enligt de regler som gäller för tvistemål i allmänhet. På en del områden införskaffar nämnden besiktningssutlåtanden utan någon kostnad för parterna. På flera avdelningar granskar nämnden själv det omtvistade föremålet vid sammanträdena.

Handelskamrarna utser och har listor över besiktningssmän på många områden. Dessa är emellertid inte avsedda att användas i konsumenttvister.

På vissa områden (t.ex. båt och motor) finns särskild besiktningsskompetens. Den allmänna avdelningen har störst svårigheter med att finna besiktningssmän, bl.a. på grund av att varorna och tjänsterna är av så varierande karaktär.

ARN har inte möjlighet att ytterligare engagera sig i besiktningssfrågor. Den besiktningsskompetens som behövs är särskild fackkunskap om det som tvisten gäller, dvs. samma krav som gäller för sakkunnig vid domstol.

Vi anser att:

- *Erforderlig besiktningsskompetens bör finnas på lokal nivå för att kunna utnyttjas i den lokala medlingsverksamheten*
- *Konsumentverket och centrala branschorganisationer bör ta ett övergripande ansvar för organisationen av besiktningssmän lokalt och regionalt.*



# Behövs en konsumentbalk?

Den svenska konsumenträttsliga lagstiftningen är spridd på flera olika lagar. Det är svårt att få en samlad bild, inte minst för konsumenter. Vidare finns det rättssystematiska och sakliga skillnader mellan olika konsumenträttsliga regler. Skillnaderna ter sig i vissa fall omotiverade.

Borde konsumenträtten samlas i en enhetlig konsumentlag, antingen i form av en "konsumentbalk" med i princip all konsumenträttslig lagstiftning eller i form av en "konsumentskyddslag" med de viktigaste lagarna på området? Det skulle kunna ge väsentliga positiva effekter, men också vara förenat med nackdelar. I det följande lämnas en kort redogörelse för den konsumenträttsliga lagstiftningen i dag. Därefter diskuteras fördelar och nackdelar med en samlad konsumentlag. Avslutningsvis redovisar vi våra slutsatser.

## 24.1 Den konsumenträttsliga lagstiftningen i dag

Nästan alla lagar och övriga bestämmelser på konsumenträttens område har tillkommit efter år 1970.

Vad som skall inordnas i konsumenträtten eller var gränserna går för detta rättsområde är en komplicerad fråga som vi inte avser att försöka ta ställning till. I det följande utgår vi från en tämligen traditionell syn på rättsområdets innehåll.

De konsumenträttsliga reglerna brukar delas in i tre huvudgrupper:

- *Civilrättsliga regler*, dvs. regler som syftar till att skydda konsumenten i det enskilda fallet.
- *Marknadsrättsliga (näringsrättsliga) regler*, dvs. regler som har till syfte att skydda konsumenterna som ett kollektiv.
- *Processrättsliga regler*, dvs. regler som syftar till att ge konsumenterna rättelse och vägledning.

Utifrån frågan om lämpligheten av en enhetlig konsumentlag kan man också dela in konsumenträtten efter andra kategorier. De nuvarande konsumenträttsliga reglerna i rättssystemet kan beskrivas i fyra kategorier. Nedan anges i marginalen med C, M och P om reglerna är huvudsakligen civilrättsliga, marknadsrättsliga eller processrättsliga.

1. De flesta konsumenträttsliga regler finns i *rent konsumenträttsliga författningar*. Bland de viktigaste lagarna kan nämnas:

- Lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden M
- Konsumentförsäkringslagen (1980:38) C
- Hemförsäljningslagen (1981:1361) C
- Konsumenttjänstlagen (1985:716) C
- Produktsäkerhetslagen (1988:1604) M
- Konsumentköplagen (1990:932) C
- Konsumentkreditlagen (1992:630) C
- Lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet M

2. Andra författningar kan beskrivas som *huvudsakligen konsumenträttsliga*. Exempel:

- Marknadsföringslagen (1975:1418) M
- Lagen (1984:81) om fastighetsmäklare M
- Prisinformationslagen (1991:601) M
- Produktansvarslagen (1992:18) C
- Lagen (1992:1672) om paketresor C

3. I vissa författningar finns *enstaka bestämmelser* som avser enbart konsumentförhållanden eller som särbehandlar sådana förhållanden. Exempel:

- 36§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) C
- 10 kap. 8 a§ rättegångsbalken P
- 2§ andra stycket preskriptionslagen (1981:130) C



4. En rad författningar har *stor betydelse för konsumenter utan att vara särskilt inriktade på konsumentförhållanden*. Några exempel:

- Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) C
- Lagen (1927:77) om försäkringsavtal C
- Jordabalken (särskilt 4 kap. och 12 kap. ang. köp av fast egendom resp. hyra av fast egendom) C
- Rättshjälpslagen (1972:429) P
- Räntelagen (1975:635) C
- Preskriptionslagen (1981:130) C
- Lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning M

## 24.2 För och emot en samlad konsumentlag

### *Argument för att samla all konsumenträtt i en konsumentbalk*

Konsumenträtten är idag spridd på flera olika lagar och det är svårt att få en samlad bild av rättsområdet. En enhetlig konsumentlag skulle innebära att man lättare fick överblick och att det blev enklare att finna relevanta lagregler. På ett område som konsumenträtten, som till största delarna går ut på att skydda en svagare part, kan dessa effekter anses särskilt betydelsefulla och eftersträvansvärda.

I dag förekommer vissa rättssystematiska och sakliga skillnader mellan olika konsumenträttsliga regler. Skillnaderna framstår ibland som omotiverade (se bl.a. prop. 1989/90:89, "Ny konsumentköplag", s.189). En konsumenträttslig utredning som nyligen tillsatts (dir. 1993:101, "Översyn av vissa konsumenträttsliga frågor") har som en av sina uppgifter att överväga om reglerna bör anpassas bättre till varandra. Med en enhetlig konsumentlag skulle bristerna naturligen rättas till. Detta ökar rättssäkerheten och förbättrar respekten för rättsystemet.

Ju fler konsumenträttsliga regler som samlas i en enhetlig lag, desto starkare blir de angivna positiva effekterna.

### *Argument mot att samla all konsumenträtt i en konsumentbalk*

Ambitionerna att samla den konsumenträttsliga regleringen kan vara mer eller mindre långtgående: en konsumentbalk, som



innehåller i princip all konsumenträttslig lagstiftning, eller en lag som samlar de viktigaste författningarna på området. Vi skall här ange de argument som kan anföras mot det första alternativet.

Det viktigaste argumentet mot en konsumentbalk är att konsumenträtten är ett förhållandevis oenhetligt rättsområde. Reglerna är av mycket blandat slag och det blir svårt att samordna dem utan att besvärande systematiska brister uppkommer.

Svårigheterna kan bäst illustreras genom ett försök att fastställa vad balken skulle inrymma. Givetvis skulle den innehålla regler motsvarande konsumentköplagen, konsumenttjänstlagen, hemförsäljningslagen och konsumentkreditlagen, antagligen också produktsäkerhetslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. De uppräknade författningarna tillhör kategori 1 i den uppdelning som gjordes i avsnitt 1.

Problem uppkommer först och främst när det gäller de särskilda bestämmelser avseende konsumentförhållanden som finns insprängda i lagar med ett mera allmänt innehåll (kategori 3), t.ex. 10 kap. 8 a§ rättegångsbalken (angående rätt domstol i mål mellan konsumenter och näringsidkare) och 2§ andra stycket preskriptionslagen (angående särskild preskriptionstid för fordringar mot konsumenter). Dessa bestämmelser har ett sådant samband med sin nuvarande omgivning, rättegångsbalken respektive preskriptionslagen, att det är näst intill otänkbart att bryta ut dem och placera dem i en konsumentbalk. En sådan åtgärd skulle nödvändiggöra detaljerade hänvisningar till en reglering utanför konsumentbalken och därför göra det svårare att läsa och förstå reglerna. Det skulle också bli nödvändigt att i de lagar där reglerna finns i dag lämna hänvisningar till konsumentbalken. Detta skulle försämra överskådligheten och minska reglernas tillgänglighet.

Att ta in *hela* de ifrågavarande lagarna i konsumentbalken kan inte komma i fråga. Regler som till stora delar är inriktade på annat än konsumentförhållanden har självfallet inte sin rätta plats i en konsumentbalk.

På samma sätt är det otänkbart att i en konsumentbalk ta in författningar som har stor betydelse för konsumenter utan att vara särskilt inriktade på konsumentförhållanden (kategori 4).

När det gäller de lagar som är huvudsakligen konsumenträttsliga men som avser även andra partsförhållanden (kategori 2), t.ex. marknadsföringslagen, produktansvarslagen och lagen om paketresor, framstår det som mindre otänkbart att låta dem ingå i en konsumentbalk. Emellertid är det lätt att finna exempel på situationer där dessa lagar är tillämpliga, men där det helt



saknas anknytning till konsumentförhållanden i vanlig mening. Det vore inte bra om man i sådana fall skulle ha att söka sig till en konsumentbalk för att få svaren på rättsliga frågor. Det är en mycket bestämd strävan i lagstiftningen att lagens rubrik skall täcka de fall som lagen reglerar.

Det är knappast att rekommendera att man gör om de ifrågavarande lagarna för att få dem att passa i en konsumentbalk. Ett sådant arbete skulle vara mödosamt och komplicerat. Sakligt sett skulle det i många fall innebära försämringar av regleringen.

Det visar sig alltså att endast författningar tillhörande kategori 1 utan mycket stora svårigheter eller nackdelar kan tas in i en enhetlig konsumentlag.

Begreppet "balk" går tillbaka till landskapslagarnas tid. "Lagen", varmed avsågs hela regelsamlingen, var indelad i ett antal balkar.

I varje balk samlades de regler som avsåg ett större sammanhållet rättsområde (t.ex. ärvdabalken, missgärningabalken). 1734 års lag indelades på samma sätt i balkar. Vid sitt ikraftträdande den 1 september 1736 innehöll lagen: giftermålsbalk, ärvdabalk, jordabalk, byggningabalk, handelsbalk, missgärningabalk, straffmålabalk, utsökningsbalk och rättegångsbalk.

Genom åren har balkarna genomgått en mängd förändringar, och nya författningar har tillkommit utanför balkarnas område. Indelningen från år 1734 har dock i allt väsentligt behållits fram till i dag.

Endast föräldrabalken har tillkommit.

Konstitutionellt är lagarna och balkarna likställda, och inte heller i övrigt finns det någon principiell skillnad. Balkarna är mer omfattande än de flesta (dock inte alla) lagar. Vidare innehåller de alla eller så gott som alla lagbestämmelser inom ett relativt enhetligt rättsområde.

I dag finns nio balkar, äktenskapsbalken från 1987, föräldrabalken från 1949, ärvdabalken från 1958, jordabalken från 1970, byggningabalken från 1734 (nästan helt utan praktisk betydelse), handelsbalken från 1734 (till största delen utan praktisk betydelse), brottsbalken från 1962, rättegångsbalken från 1942 och utsökningsbalken från 1981. Det finns inte någon modern balk på förmögenhetsrättens område, inte heller exempelvis någon "hyresbalk", någon "arbetsbalk" eller någon "socialbalk". Däremot har nyligen föreslagits att den miljörättsliga lagstiftningen skall samlas i en miljöbalk (SOU 1993:27).



### *Argument mot en begränsad konsumentskyddslag*

Det är endast rent konsumenträttsliga författningar som rimligen kan tas in i en enhetlig konsumentlag. Även en begränsad reform medför svårigheter. Att bara slå ihop de olika lagarna till en gemensam lag genom att ta in dem i var sitt kapitel och behålla reglerna som idag är inte möjligt. Många bestämmelser i de olika lagarna motsvarar varandra helt eller delvis. En sammanslagning till ett gemensamt lagverk skulle därför kräva ett kapitel med inledande gemensamma bestämmelser. En sådan strukturförändring nödvändiggör vissa ändringar även i materiellt hänseende. Det kräver alltså noggranna överväganden.

Vidare måste man sannolikt rensa bort vissa omotiverade sakliga olikheter i övrigt mellan skilda delar av lagen. Sådana olikheter blir mer störande om de förekommer i en och samma lag än om de, som idag, finns i skilda lagar. Det finns visserligen fördelar med en sådan reform (se avsnitt 2.1), men det måste noga övervägas om det är lämpligt att ändra ett rättsläge som hunnit bli etablerat och som legat till grund för innehållet i standardavtal m.m. Frågan skall prövas av den nya utredningen om vissa konsumenträttsliga frågor.

Olikheter förekommer inte bara i sak utan också i fråga om uppbyggnad, systematik och regleringsnivå. En samordning medför även härvidlag besvärliga överväganden. Det skulle bl.a. bli nödvändigt att införa vissa nya bestämmelser på områden där det tidigare bedömts lämpligast att avstå från lagreglering.

### **Internationell bundenhet**

En strävan efter enhetlighet och konsekvens i det nationella rättssystemet försvåras av att vi är mer eller mindre bundna att hålla fast vid regler som är gemensamma för många länder. Exempel på sådana bindningar finns i konsumentköplagen, konsumentkreditlagen och produktansvarslagen. Under de senaste åren har en stor del av konsumenträtten anpassats till EG:s regelverk och det finns anledning att tro att denna utveckling kommer att fortsätta. Eftersom man inom EG inte har haft ambitionen att skapa ett enhetligt regelsystem på konsumenträttens område, är det svårt att skapa eller upprätthålla ett sådant enhetligt regelsystem i de länder som skall införliva EG:s regelverk med sina nationella rättsordningar.

Det enda land inom EG eller EFTA som har sin konsumenträttsliga lagstiftning samlad i en lag är Finland, vars konsumentskyddslag instiftades år 1978. Att konsumenträtten i övrigt inte samlats till en enhetlig lag kan ses som en fingervis-



ning om att det finns nackdelar med en sådan systematisering av rättssystemet. I det sammanhanget bör också noteras att EG valt att, beträffande vissa direktiv med en klart konsumenträttslig prägel, avgränsa tillämpningsområdet på ett sådant sätt att direktiven inte blivit rent konsumenträttsliga. Det gäller exempelvis direktivet om paketresor och direktivet om produktansvar. Det gäller vidare ett förslag till direktiv om s.k. time sharing.

### Lämpligare med andra gränssnitt

I svensk rätt finns många exempel på att det har bedömts lämpligare att systematisera rättsreglerna efter andra kategoriseringsbegrepp än konsumentbegreppet. Beträffande försäkringsavtal t.ex. är vi på väg att gå ifrån indelningen med en särskild konsumentlag. I departementspromemorian "Ny försäkringsavtalslag" (Ds 1993:39) föreslås att den särskilda konsumentförsäkringslagen tas bort och att försäkringsavtalsreglerna samlas i en gemensam lag.

Isak är det många gånger lämpligare med andra gränssnitt än det som går mellan konsumenträttsliga regler å ena sidan och andra regler å den andra. Om endast lagar i kategori 1 tas in i en konsumentskyddslag medför det slutligen att många viktiga konsumenträttsliga regler kommer att finnas i lagar utanför balken. Man har då inte vunnit särskilt mycket i överskådlighet och tillgänglighet. Många kan nämligen förledas att tro att en konsumentlag med en vittfamnande rubrik inrymmer all konsumenträtt av betydelse.

## 24.3 Avslutande reflektioner och slutsatser

En samlad konsumentlag skulle komma att skapas efter helt annorlunda förutsättningar än när de nu existerande balkarna och andra större enhetliga lagverk kom till. Den skulle skapas genom en sammanslagning av ett antal redan existerande lagar. Övriga lagar av motsvarande slag har tillkommit genom att man har gjort en total översyn på rättsområdet (jfr dock förslaget till miljöbalk, SOU 1993:27). Detta har möjliggjort systematiska och logiska hänsynstaganden beträffande uppbyggnad och innehåll.

Många av de aktuella lagarna har tillkommit med andra kategoriseringsbegrepp. Syftet har varit att skapa t.ex. en skadeståndsrättslig lag, en fordringsrättslig lag eller en försäkringsrättslig lag. Sådana lagar "skär rättssystemet på en annan ledd" än konsumenträtten. Bryter man med det system som reglerna nu bygger på, uppnår man kanske fördelar sett



från ett konsumenträttsligt perspektiv. Men samtidigt uppstår nackdelar sett från exempelvis ett skadeståndsrättsligt eller ett fordringsrättsligt perspektiv.

Det finns visserligen inte några absoluta hinder mot att tillskapa en samlad och enhetlig konsumentlag. När det gäller det mest långtgående alternativet, en "konsumentbalk", väger dock nackdelarna så tungt att vi inte finner det motiverat att föreslå en sådan.

Något annorlunda förhåller det sig med det mindre långtgående alternativet, en konsumentskyddslag med en sammansmältning av de idag existerande viktigaste konsumentlagarna. Även ett sådant lagstiftningsprojekt är förenat med åtskilliga tungt vägande nackdelar. Vi vill därför inte i dag förespråka en sådan reform.

På längre sikt kan det dock finnas anledning att höja ambitionsnivån och eftersträva en samlad, enhetlig och lättillgänglig reglering på konsumentområdet. Vi har övervägt att föreslå tilläggsdirektiv med den inriktningen till den nya konsumenträttsliga utredningen. För närvarande framstår emellertid inte detta som meningsfullt. Ett sådant uppdrag skulle för övrigt spränga ramarna för utredningen. Särskilt med hänsyn till konsumenträttens pågående internationalisering bör frågan först övervägas i annan ordning. Med utvecklingen i EG är det snart befogat att tala om en "europeisk konsumenträtt".

Tills vidare är det viktigt att med andra medel söka förbättra tillgängligheten till konsumenträtten liksom möjligheterna för konsumenterna och näringslivet att få kunskap om och förstå rättsområdet. Konsumentverket ger sedan några år ut de viktigaste konsumenträttsliga författningarna i en liten behändig volym, "Liten Laghund". Den finns tillgänglig för allmänheten till ett lågt pris. Möjligen bör den "populariseras" genom ett inledande kapitel med några enkla förklaringar. Det finns goda skäl att försöka göra boken mer känd och ge den en vidare spridning.

Vi anser att:

- *Det för närvarande inte är möjligt att samla den konsumenträttsliga lagstiftningen i en konsumentbalk.*



# Konsument- rätten och risken för konkurrens- hinder

Enligt direktiven skall kommittén uppmärksamma ”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 intresse”. Kommittén har dock inte i uppdrag att lägga fram konkreta förslag till ändrad lagstiftning.

Konkurrensen påverkas av beslut och åtgärder inom ett flertal politikområden: regionalpolitik, industripolitik, socialpolitik etc. Ibland uppkommer motsättningar mellan konkurrensintresset och andra intressen. Vid de avvägningar som måste göras är det viktigt att kvarstående inskränkningar i konkurrensen blir så små och marknadskonforma som möjligt. Konkurrenshämmande effekter av regleringar kan uppträda på skilda områden och drabbar direkt eller indirekt slutligen konsumenterna i form av högre priser, sämre kvalitet, köproblemer etc. Avreglering i konkurrensstimulerande syfte är därför ett konsumentintresse.

Åtskillig lagstiftning har direkt eller indirekt ett konsumentskyddande ändamål. Här märks inte minst specialförfattningar inom sektorer som livsmedel, läkemedel, kemikalier, transporter, boende m.fl. Mycket av detta kan det i och för sig finnas anledning att se över från konkurrenssynpunkt. Med hänsyn till kommitténs allmänna inriktning och tidsram har dock ett arbete med en så bred ansats inte kunnat initieras. Vad



som granskats är sålunda den lagstiftning och det anknytande normsystem som brukar hänföras till konsumenträtten i trängre mening. Det är främst de generella lagar m.m. som reglerar företagens agerande på marknaden i fråga om marknadsföring, produktsäkerhet och avtalsvillkor samt konsumentköprätten.

## 25.1 Pågående avregleringsarbete

Inom regeringskansliet och i andra statliga utredningar bedrivs ett avregleringsarbete.

Regeringen har tillsatt en särskild Avregleringsdelegation (dir 1993:113). Delegationens uppgift är att sammanställa de olika insatser som görs i regeringskansliet till ett samlat avregleringsprogram för budgetåret 1993–94 och verka för att detta genomförs. Den kan också ta särskilda initiativ till åtgärder som ökar konkurrensen och utrymmet för nyetableringar.

Vidare är det en central uppgift för Konkurrensverket att uppmärksamma offentliga regleringar, som kan snedvrیدا konkurrensen, och komma med förslag till åtgärder för att förbättra konkurrensförutsättningarna på marknaden.

## 25.2 Enkät inom Näringslivets Delegation för Marknadsrätt

Under våren 1993 tillskrev kommittén de 25-tal organisationer som ingår i Näringslivets Delegation för Marknadsrätt och ombads lägga konkurrensaspekter på konsumentlagstiftningen och näraliggande regleringar. Vad som i svaren främst nämndes var prisinformationslagen och vissa köprättsliga regler. Därutöver tycks man inte uppfatta rättsområdet som problematiskt från konkurrenssynpunkt.

## 25.3 Marknadsföringslagen, riktlinjer och överenskommelser

Huvudbestämmelserna i marknadsföringslagen (MFL) är två allmänt hållna generalklausuler om otillbörlighet och information (2–3 §§). Dessa kan i sig inte anses vara konkurrenshämmande. Däremot finns en risk att de i praktiken utnyttjas på ett sätt som får sådana effekter. Det är dock klart utsagt i lagens förarbeten att den inte får tillämpas på ett sätt som står i strid med principerna bakom konkurrenslagstiftningen (prop. 1970:57, s. 64, 68–69 samt SOU 1993:59, s. 196 f.). Detta



kontrolleras bl.a. genom det gemensamma dömande organet, Marknadsdomstolen (MD); i ett flertal av domstolens MFL-beslut har också avvägningen mot konkurrensintresset kommit till klart uttryck (MD 1975:18, 1982:14, 1990:13 m.fl.).

Marknadsföringsutredningen har nyligen lämnat förslag till ny marknadsföringslag (SOU 1993:59). Nu gällande MFL innehåller även två särskilda förbudsbestämmelser om kombinerade erbjudanden (7–8 §§). Det torde numera stå klart att dessa bestämmelser inte är ändamålsenligt utformade från konsumentskyddssynpunkt. Från näringslivet hävdas att bestämmelserna medför oönskade, konkurrenshämmande bieffekter. Frågan har ingått i Marknadsföringsutredningens arbete. Utredningen föreslår att 7–8 §§ MFL slopas och ersätts av en bestämmelse om förmånserbjudanden, inriktad på att erbjudandet skall ha korrekt presentation.

Marknadsföringslagens generalklausuler utgör basen för riktlinjer och överenskommelser som tillkommer efter förhandlingar mellan Konsumentverket och berörda företag/organisationer. Här kan frågor regleras vilka kanske aldrig eller först efter lång tid kommer under MD:s prövning.

Riktlinjernas konkurrensaspekter analyserades av Riktlinjekommittén som i sitt betänkande ”Konsumentpolitiska styrmedel” (SOU 1983:40) inte fann anledning till allvarlig kritik i detta avseende (se bl.a. s. 123–124).

Motsvarande slutsats drogs beträffande riktlinjerna om tekniska handelshinder (bl.a. s. 129–131, 153–154).

Det har senare knappast framkommit något som gör att dessa bedömningar väsentligen bör ändras. Riktlinjerna spelar inte heller längre samma framskjutna roll som tidigare. Det hindrar inte att enskilda punkter i riktlinjer m.m. kan behöva ses över. Enligt uppgift har Konsumentverket initierat ett sådant arbete.

Till detta kommer att rättsläget beträffande företagssamarbete skärpts betydligt med den nya konkurrenslagen.

Lagens räckvidd och innebörd i fråga om överenskommelser m.m. som ingås mellan företag/organisationer och Konsumentverket är ännu delvis oklar.

Viktigt i detta sammanhang är dock att företagen och organisationerna nu har än större anledning att försäkra sig om att överenskommelser etc. inte kommer i konflikt med konkurrenslagen. Det får givetvis också förutsättas att Konkurrensverket beaktar konkurrensintresset och vid behov samråder med Konkurrensverket.

Det kan tilläggas att hänsynen till konkurrensen särskilt markeras i 1 § förslaget till ny marknadsföringslag (SOU 1993:59, bl.a. s. 510).



Det bör också observeras att riktlinjerna inte är tvingande till sin karaktär. MD kan sålunda "underkänna" riktlinjenormer som bedöms alltför konkurrensbegränsande. EES-avtalet, liksom EU-medlemskap, medför ytterligare spärrar mot normer som utgör handelshinder eller konkurrensbegränsningar (se vidare SOU 1993:59, s. 140–154).

Sammantaget kan konstateras att konkurrensintresset i dag bevakas väsentligt hårdare i samband med normgivning än för bara några år sedan. Riskerna från konkurrenssynpunkt med Konsumentverkets riktlinjer, överenskommelser m.m. framstår därför generellt inte som särskilt stora.

## 25.4 Prisinformationslagen

Prisinformationslagen (PIL), som trädde i kraft 1992, utgör en annexlag till 2 och 3 §§ MFL. Därtill finns föreskrifter om prisinformation (KOVFS 1992:1) och föreskrifter om jämförpriser (KOVFS 1993:1), utfärdade av Konsumentverket. PIL gäller för prisinformation i detaljistledet.

Huvudprincipen enligt PIL är att prisinformation skall lämnas vid marknadsföring av bestämda varor eller tjänster (4 §). I 7 § föreskrivs jämförprismärkning för varor med fastställda beräkningsgrunder (se KOVFS 1993:1). Vidare råder obligatorisk prismärkning av "bestämd vara" i skyltfönster eller liknande (10 §).

Vid självbetjäning i dagligvaruhandeln fordras prislapp på varje artikel; enbart hyllkantsetikett eller skylt tillåts dock om det finns "praktiska hinder" mot artikelprismärkning (se KOVFS 1992:1). Samma gäller om prisinformationssystemet är sådant att konsumenten enkelt kan räkna fram summan av sina inköp före betalning och kontrollera att det pris som tas ut stämmer med uppgiften vid varan. Denna kontrollmöjlighet behöver dock inte finnas när överensstämmelse mellan prisuppgiften och kassans dataminne är tekniskt säkerställt (11 §).

Korrekta och lättillgängliga upplysningar om varu- och tjänstepriser är nödvändiga för fungerande marknader. Det är viktigt att prisuppgifter lämnas i sådan omfattning och form att informationsinhämtande och prisjämförelser underlättas. Som grundprincip måste gälla att konsumenten senast vid köptillfället, så enkelt som möjligt, skall kunna få priset klart för sig. Prisuppgifter skall vara tydliga och entydiga.

Näringslivets kritik av PIL riktar sig inte heller mot grundtanken att kunderna skall ha tillgång till fullgod prisinformation, utan mot lagens detaljstyrning av hur detta skall gå till. Normgivningen bör i stället, enligt näringslivet, göras mer



principiellt inriktad. Prisinformation är ett betydelsefullt konkurrensmedel, menar man. PIL framstår dock som en alltför stel reglering och kan kritiseras från konkurrenssynpunkt, enligt näringslivet.

## 25.5 Avtalsvillkorlagen

Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (AVLK) är tekniskt likartad marknadsföringslagen. Den tillämpas också av samma organ, Konsumentverket/KO och MD. Den enda materiella bestämmelsen är generalklausulen i 1§, som gör det möjligt att förbjuda näringsidkare att använda ett oskäligt villkor vid erbjudande till konsumenter. Lagen har ett utpräglat preventivt syfte och skyddar konsumenterna som kollektiv.

AVLK har sin största betydelse för utformningen av standardformulär, även om lagen formellt gäller även andra villkor. I likhet med MFL är AVLK knappast i sig konkurrensbegränsande men skulle kunna tillämpas på ett sådant sätt. Framst kommer då Konsumentverkets förhandlingsarbete i fokus. Här gäller i huvudsak samma synpunkter som anförts om riktlinjer m.m.

Vad den nya konkurrenslagen innebär beträffande standardvillkor och s.k. agreed documents är ännu osäkert. Konkurrentverket arbetar med frågan.

Tilläggas kan att EG har antagit ett direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal (93/13/EEG). Direktivet skall vara införlivat med de nationella lagarna senast den 31 december 1994. Man kan räkna med att detta införlivas med EES-avtalet. Med anledning härav pågår inom Justitiedepartementet arbete för att ändra AVLK.

## 25.6 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (PSL) har ett utpräglat preventivt syfte, dvs. att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom (1§). Produktansvaret, som avser enskilda fall av faktiskt inträffade, produktrelaterade skador, regleras i produktansvarslagen, vilken i allt väsentligt överensstämmer med gällande EG-direktiv (85/374/EEG — EES-avtalet, bilaga III) och kan lämnas därhän i detta sammanhang.

PSL tar i första hand sikte på farliga konsumentprodukter men har ett något vidare tillämpningsområde. Förutom säljförbud ger lagen möjlighet att utfärda ålägganden om säkerhetsinformation, varningsinformation samt återkallelse (se bl.a. 1§).



PSL:s administration och handläggningsregler uppvisar stora likheter med MFL. Vissa skillnader finns dock. Tillsynsansvaret delas mellan Konsumentverket och specialmyndigheter på olika områden, t.ex. livsmedel, läkemedel och kemikalier, men domstolstalan förs av KO i Marknadsdomstolen.

Både i lagtexten (16 §) och i förarbetena betonas att myndigheterna skall söka lösa produktsäkerhetsproblem genom förhandlingar med berörda näringsidkare. Några närmare anvisningar om hur sådana frivilliga lösningar skall utformas finns inte.

Konkurrensintresset kan givetvis aldrig åberopas för att på marknaden tillåta produkter som medför allvarlig fara för liv, hälsa eller egendom. Det saknas därför fog för konkurrensbetingad kritik mot PSL:s principiella inriktning. Inte heller lagens bestämmelser som sådana föranleder några invändningar av detta slag. Problem kan dock uppstå om det på grundval av PSL utvecklas omotiverat höga säkerhetskrav för vissa varor. Detsamma gäller om kraven är olämpligt utformade, t.ex. genom att anvisa en bestämd teknisk lösning.

PSL:s bestämmelser utgör också basen för riktlinjer från Konsumentverket. Normerna syftar till att etablera en godtagbar säkerhetsnivå på respektive område. Ofta är det fråga om en samverkan mellan funktionskrav och informationsbestämmelser. Erfarenheterna hittills visar inte att riktlinjernas säkerhetskrav hämmat eller snedvridit konkurrensen.

Inom EG har ett generellt produktsäkerhetsdirektiv antagits (92/59/EEG); detta skall vara införlivat med nationell lagstiftning senast den 1 juli 1994. Det är troligt att direktivet också tillförs EES-avtalet. Den gällande svenska lagen avviker i vissa hänseenden från direktivet och är bl.a. därför föremål för översyn (dir. 1993:46). Produktsäkerhetsutredningen har nyligen lagt fram ett betänkande med förslag i denna del (SOU 1993:88). Konkurrenssynpunkter som eventuellt framkommer i samband därmed kan naturligen beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Några särskilda förslag från kommittén synes inte påkallade.

## 25.7 Konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen

Att erbjuda konsumenterna förmånliga villkor, t.ex. genom garantier, utgör ett viktigt konkurrensmedel. Genom konsumenttjänstlagen och nya konsumentköplagen preciseras den rättsliga betydelsen av att en garanti lämnats, bl.a. ifråga om



konsumenternas rätt till skadestånd vid ”garantifel”. Från näringslivets sida har hävdats att dessa skadeståndsregler är alltför långtgående och att benägenheten att lämna garantier har minskat. Justitiedepartementet har tillkallat en särskild utredare för översyn av vissa konsumenträttsliga frågor (dir. 1993:101). Av direktiven framgår att utredaren skall behandla bl.a. de frågor som här tagits upp. Kommittén har därför inte anledning att närmare gå in på dessa.

## 25.8 Övrig lagstiftning

På konsumentskyddsområdet finns också annan lagstiftning än den som här behandlats, nämligen konsumentkreditlagen, hemförsäljningslagen m.fl. Det har inte framkommit att dessa regler orsakar betydande konkurrensproblem. Viss speciallagstiftning om t.ex. resegarantier kan kritiseras från konkurrenssynpunkt men är ett resultat av pågående EG-anpassning. Dessa regler bör därför inte tas upp inom ramen för kommitténs arbete.

## 25.9 Slutsatser och förslag

Avreglering och/eller omreglering är angelägna uppgifter på flera områden som har betydelse för hushållens ekonomi.

Vi anser att:

- *På konsumentskyddsområdet i trängre mening framstår problemen från konkurrenssynpunkt som begränsade.*

Ett förslag till ny marknadsföringslag remissbehandlas för närvarande, och såväl avtalsvillkorslagen som produktsäkerhetslagen är föremål för särskild översyn. Vissa konsumentköprättsliga frågor utreds också i annan ordning. Riktlinjer, överenskommelser och standardvillkor får en genomlysning från konkurrenssynpunkt i samband med tillämpningen av den nya konkurrenslagen.

- *Mot denna bakgrund, och med hänsyn till Avregleringsdelegationens verksamhet och Konkurrensverkets uppdrag beträffande offentliga regleringar, har kommittén inte anledning att gå närmare in på de angivna lagarna m.m.*

Vissa delar av prisinformationslagen, t.ex. skyltfönstermärkning, utgör en reglering som av detaljhandeln anses onödig och besvärande. Det har hävdats att den binder företagens

informationsgivning på ett sätt som kan kritiseras från konkurrenssynpunkt.

Vi föreslår att:

- *En utvärdering av prisinformationslagens effekter initieras och att därvid också konkurrensspekterna blir beaktade.*

Vid en översyn måste man också ta ställning till hur förekommande prismärkningsdirektiv (79/581/EEG, 88/315/EEG, 88/314/EEG — EES-avtalet bilaga XIX) skall beaktas.



# Den lokala verksamhetens behov av förstärkning

Den lokala konsumentverksamheten har genom närheten till marknaden en viktig funktion för att upprätthålla en sund affärsmoral, skapa balans mellan marknadsaktörer, stärka individen som konsument och främja god konkurrens.

Uppgiften för konsumentpolitiken är att skapa skäliga villkor mellan konsumenter och näringsidkare, att se till att produkterna uppfyller rimliga krav med hänsyn till säkerhet, användbarhet, pris, miljö etc. att hjälpa hushållen att hantera sina resurser på ett så effektivt sätt som möjligt samt att medverka till att handeln organiseras så att olika konsumenters behov tillgodoses.

Ambitionerna ställer krav på ett effektivt samspel mellan den offentliga sektorn, näringslivet, frivilligorganisationerna, media, såväl lokalt som centralt, samt konsumenterna.

## 26.1 Den lokala verksamhetens roll

Vi anser att den lokala konsumentverksamheten har tre huvuduppgifter:

- Att bistå hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser genom bl.a. hushållsekonomisk rådgivning.
- Att stärka konsumenternas ställning genom utbildning och rådgivning i konsumenträtt, vid reklamationer och genom förebyggande åtgärder av generell natur.

- Att vara ett signalsystem som fångar upp problemen ur konsumentens perspektiv (för samtliga aktörer).

Den kommunala konsumentverksamheten fungerar dessutom som kunskapsbas för skolan, lokala organisationer och föreningar, företag samt massmedia.

En väl fungerande lokal verksamhet är en förutsättning för att verkställa intentionerna med konsumentpolitiken. Staten eller andra centrala organ kan inte svara för rådgivning till enskilda konsumenter i hushållsekonomi, konsumenträtt och vid reklamationer. Den förebyggande verksamheten i form av information till enskilda företag och kontroll av företagens efterlevnad av de fastställda reglerna försvåras utan en fungerande lokal verksamhet.

Kraven på en aktiv lokal konsumentverksamhet kommer att öka under de närmaste åren. Sambandet mellan konsumtion och miljöpåverkan är starkt. Den ekonomiska krisen har ökat behovet av ekonomisk rådgivning, budgetrådgivning och skuldsanering. En skuldsaneringslag kommer att kräva särskild medverkan från den lokala rådgivningen.

Det växande internationella samarbetet i Europa ökar kraven på den lokala verksamheten i fråga om regelverkets tillämpning, samtidigt som den europeiska dimensionen får större betydelse vid utformningen av regelverket.

Utifrån ett konsumentpolitiskt perspektiv är behovet av en aktiv lokal konsumentverksamhet störst när det gäller

- tillsynen av den marknadsrättsliga lagstiftningen
- övervakningen av produkters egenskaper ur säkerhetssynpunkt
- hjälp och stöd vid reklamationer
- hushållsekonomisk rådgivning, information och utbildning
- rådgivning, information och utbildning i konsumenträttsliga frågor
- att följa och medverka i utvecklingen av distribution och handel
- ett etiskt och moraliskt uppträdande på marknaden.

En betydelsefull uppgift för den lokala konsumentverksamheten är den förebyggande verksamheten. Detta arbete är många gånger en förutsättning för de frivilliga organisationernas insatser. Den förebyggande verksamheten kan innefatta att medverka till branschöverenskommelser och att stödja konsumentfrågornas plats i skolan.



## 26.2 Verksamheten har minskat

Resurserna för den kommunala konsumentverksamheten ökade fram till 1990. Därefter har antalet kommuner med konsumentverksamhet minskat. Flera faktorer talar för en fortsatt negativ utveckling: den ekonomiska situationen i kommunerna tvingar fram kostnadsminskningar; verksamheten är förhållandevis ny i många kommuner; det politiska intresset för området är svagt och ett antal större och medelstora kommuner, som kan ses som normbildande, har avvecklat eller kraftigt skurit ned sin verksamhet. Riksrevisionsverket konstaterade i sin förvaltningsrevision att ca 2,2 miljoner människor 1992 tillhörde kommuner utan eller med en mycket begränsad konsumentverksamhet. Om neddragningarna fortsätter i samma takt som under 1992 kommer inom ett par år endast hälften av befolkningen att beröras av konsumentverksamhet i kommunal regi.

Antalet kommuner med konsumentverksamhet, resurserna för verksamheten och mängden ärenden har nu sjunkit till samma nivå som 1986 eller lägre. 1986 års konsumentpolitiska riksdagsbeslut uttalade en förhoppning om att kommunerna på frivillig väg skulle utveckla verksamheten.

I några avseenden är dock bilden ljusare. Betydligt fler kommuner än år 1986 anslår en halvtidstjänst eller mer för verksamheten, även om en minskning även här kan noteras. Inriktningen av verksamheten har stärkts i enlighet med 1986 års riksdagsbeslut. Den hushållsekonomiska rådgivningen, med framför allt budgetrådgivning, har tredubblats sedan 1986 och visar fortsatt tendens att öka. Fler kommuner (179) än någonsin erbjuder budgetrådgivning.

En analys enbart av resurserna i den lokala konsumentverksamheten räcker dock inte. En jämförelse bör även göras i förhållande till de förändrade behoven. Riksdagsbeslutet 1986 innebar att kraven på verksamheten ökade genom att det hushållsekonomiska perspektivet gavs större utrymme. Dessutom har miljöuppgifterna inom konsumentverksamheten utökats liksom behovet av en aktiv marknadsbevakning. Uppgifterna är i dag av en sådan omfattning och betydelse att en väl fungerande konsumentverksamhet förutsätter att resurser motsvarande minst en heltidstjänst står till förfogande i de flesta kommuner. I mindre kommuner bör minst en halvtidstjänst avsättas för konsumentfrågor för att verksamheten skall vara effektiv.

Vi anser att neddragningarna av den lokala konsumentverksamheten kan ifrågasättas av främst tre skäl:



- *En av kommunens uppgifter är att stödja ekonomiskt utsatta hushåll. En väl upplagd budgetrådgivning till enskilda hushåll ger betydande besparingar inom socialtjänsten. Insatser på detta område lönar sig alltså för kommunen. Indirekt har budgetrådgivning betydelse för andra verksamhetsområden som familjerådgivning, rehabilitering etc.*
- *Varje kommun har intresse av att den lokala marknaden fungerar enligt gällande regler. Genom rådgivning i konsumenträttsliga frågor, hantering av reklamationer och förebyggande insatser främjas detta syfte.*
- *Privatiseringen i kommunerna måste för att nå framgång följas upp med information, rådgivning och kontroll.*

Konsumentverksamheten är ett frivilligt åtagande för kommunerna. Näringslivet och frivilligorganisationerna är i varierande omfattning engagerade i verksamheten, ofta samverkande med kommunerna.

I de kommuner som avvecklar eller minskar resurserna finns inga tecken på att näringsliv eller frivilligorganisationer träder in och kompletterar med verksamhet på för dem lämpliga områden. Graden av måluppfyllelse i konsumentpolitiken har blivit lägre; vi närmar oss en punkt där möjligheterna att uppnå intentionerna inte längre är för handen.

### 26.3 Alternativa möjligheter att upprätthålla en lokal verksamhet

En väl fungerande marknadsekonomi förutsätter aktiva och välinformerade konsumenter, tillika ett effektivt konsumentskydd. Vi har övervägt alternativa möjligheter att upprätthålla en lokal konsumentverksamhet:

- Staten inrättar egna konsumentkontor i varje kommun.
- Verksamheten övertas av frivilligorganisationer eller andra.
- Statliga åtgärder införs för att på olika sätt främja den kommunala verksamheten.

Starka skäl talar dock mot att staten i egen regi skall utveckla en lokal konsumentverksamhet:

- Kostnaderna skulle bli mellan 150 och 200 miljoner kronor per år, om staten skulle etablera egna konsumentkontor i samtliga kommuner med minst en vägledare i de mindre kommunerna.



- Den konsumentpolitiska verksamhet som berör enskilda hushåll och det lokala näringslivet är i hög grad en kommunal angelägenhet. Den har också kopplingar till andra kommunala verksamheter.
- I arbetsfördelningen mellan den centrala och den lokala nivån bör staten svara för inriktningen och förverkligandet av politiken på övergripande nivå. Kommunerna, jämsides med den övriga lokala verksamheten, bör hantera frågor som är av vikt för medborgarna lokalt. När staten i egen regi bedriver en lokal verksamhet, t.ex. på försäkrings- eller arbetsmarknadsområdet, är det renodlade myndighetsuppgifter.
- En aktiv lokal konsumentverksamhet bygger på många engagemang: från såväl politiker som organisations- och näringslivsföreträdare.

Vi finner det inte möjligt att lägga ut det centrala ansvaret för det lokala konsumentpolitiska arbetet på frivilligorganisationer. Det saknas i Sverige landstäckande frivilligorganisationer som ser som sin främsta uppgift att tillvarata konsumenternas intressen ur ett "konsumentfackligt" perspektiv. Enligt vår mening har de frivilliga organisationerna med konsumentfrågor på programmet inte nu förutsättningar att ta på sig ett totalt ansvar för den lokala verksamheten.

Ett antal organisationer, dock med andra huvuduppgifter än konsumentfrågor, bedriver lokal konsumentverksamhet på främst informations-, utbildnings- och opinionsbildningsområdena. Deras arbete utgör en förutsättning för att vidmakthålla och stärka engagemanget i konsumentpolitiska frågor. En begränsad verksamhet bedrivs inom ekonomisk rådgivning och i konsumenträttsliga frågor.

Vi anser att:

- *Det inte finns något realistiskt alternativ till en lokal konsumentverksamhet under kommunalt ansvar.*

Däremot är det både önskvärt och nödvändigt att såväl organisationer som näringslivet lokalt i ökad utsträckning engagerar sig i konsumentverksamheten, bl.a. i samarbete med kommunerna. Ur ett statligt perspektiv är det angeläget att organisationerna och näringslivet tar ett större ansvar inom framför allt följande fyra områden:

- *Ekonomisk rådgivning* till särskilt utsatta hushåll kommer under 1990-talet att efterfrågas i allt större utsträckning.



- Området lämpar sig särskilt för t.ex. fackliga organisationer i samarbete med studieförbund, banker och försäkringsbolag. Sådan verksamhet förekommer i dag, ofta i samverkan med den kommunala konsumentverksamheten och har visat sig vara till stort stöd för utsatta hushåll. Den bör utvecklas.
- *Reklamationshantering* bedrivs i några kommuner på försök med stöd av ett reklamationsråd. Erfarenheterna är goda. Lokala reklamationsråd med deltagande från lokala näringslivsorganisationer och frivilligorganisationer bör prövas även i andra kommuner.
  - *Konsumenträttslig rådgivning och utbildning* medverkar till att förebygga generella konsumentproblem. Samarbete mellan näringslivet och den kommunala konsumentverksamheten saknas i hälften av alla kommuner. Kunskaperna bland företagarna om lagstiftning och överenskommelser med branschorganisationer är dessutom bristfälliga. Lokala näringslivsorganisationer har därför, med stöd av riksorganisationerna, en viktig uppgift på detta område. Frivilligorganisationer kan bedriva sådan verksamhet riktad till enskilda konsument.
  - *Opinionsbildning, information om och stöd till den lokala konsumentverksamheten.* Den kommunala konsumentverksamheten har ett starkt stöd hos såväl frivilligorganisationer som näringslivet. Behovet av och motiven för en lokal konsumentverksamhet kan därför tydliggöras av organisationerna och näringslivet.

## 26.4 Kommunernas ansvar

Kommunernas ansvar för den lokala konsumentverksamheten bör även i fortsättningen vara ett frivilligt åtagande. Om emellertid resurserna för den kommunala verksamheten fortsätter att minska, bör staten överväga att ålägga kommunerna vissa uppgifter av betydelse för en fungerande konsumentpolitik såsom marknads kontroll, reklamationshantering samt ekonomisk och konsumenträttslig rådgivning. När beslut fattas om en skuldsaneringslag, kan det övervägas att ålägga kommunerna ansvaret för att medborgarna får möjlighet att i enlighet med lagen sanera sina skulder.

Det är, enligt vår uppfattning, önskvärt att den lokala rådgivningen i ekonomiska frågor utvecklas vidare.

Vi anser att:

- *Det är i linje med intentionerna bakom socialtjänstlagen att kommunerna tar ett ansvar för att rådgivning i ekonomiska frågor erbjuds dem som har behov av sådant stöd.*



Enligt socialtjänstlagen har ”kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver”. Erfarenheterna talar för att kommunernas ekonomiska rådgivning främst bör ligga inom konsumentverksamheten. Det ökar tillgängligheten för alla. Ett nära samarbete bör under alla förhållanden ske med socialförvaltningen. Det innebär inte att verksamheten behöver bedrivas i kommunal regi. Även om kommunerna har det yttersta ansvaret kan kommunerna välja att bedriva verksamheten i egen regi eller helt eller delvis överlåta den till andra aktörer, såsom banker, andra företag med privatekonomisk kompetens, och frivilligorganisationer.

Det är enligt vår mening också av stor vikt att den lokala konsumentverksamheten organiseras med hänsyn till de förutsättningar som råder i den enskilda kommunen.

Ett alternativ till lokal konsumentverksamhet i kommunal regi som tillgodoser båda dessa krav är en lokal verksamhet där frivilligorganisationer har huvudansvaret. Enligt vår bedömning förutsätter en sådan organisatorisk lösning att kommunerna lämnar ekonomiskt och annat stöd till verksamheten. För en sådan lösning talar att konsumentverksamheten delvis beaktar ett partsintresse i förhållande till den offentliga sektorn. Efter hand som delar av den offentliga sektorn avregleras och privatiseras blir detta allt tydligare.

Detta alternativ innebär att kommunerna ytterst har ett ansvar för att resurssvaga grupper får stöd och för att marknaden fungerar tillfredsställande, men att den organisatoriska lösningen bygger på en aktiv medverkan från frivilliga organisationer.

### *Lokal konsumentverksamhet skall stimuleras*

Staten bör vidta åtgärder som stimulerar kommunerna att utveckla den lokala konsumentverksamheten. Vid ställningstaganden i konsumentpolitiska och närliggande frågor av betydelse för kommunerna bör staten uppmärksamma behovet av att den lokala konsumentverksamheten stöds och utvecklas.

Konsumentorganen har under 1980-talet lagt störst vikt vid att främja och utveckla verksamheten. Konsumentmyndigheten bör i samverkan med Kommunförbundet under de närmaste åren ge hög prioritet åt att kontinuerligt följa upp effekterna av den lokala verksamheten. Effekterna för konsumenterna, kommunerna och samhället i stort bör tydliggöras så att förståelsen för konsumentverksamhetens betydelse ökar bland lokala politiker. Budgetrådgivningen, vars effekter tidigare framhållits,



har ökat både i avseende på total, nedlagd arbetstid och antalet kommuner med engagemang på detta område.

Staten bör i ökad utsträckning genom forskning medverka till att klarlägga betydelsen av den lokala konsumentverksamheten; utveckling av en sund affärsmoral, god balans mellan olika aktörer på marknaden, stärkt konkurrens, utvecklat rättsmedvetande, ökad tillit till rättssamhället och signaler om missförhållanden på marknaden.

Utvecklingen av och stödet till den lokala konsumentverksamheten bör ses som en av de viktigaste uppgifterna för Konsumentverket och för Allmänna reklamationsnämnden. Den kommunala konsumentverksamheten bör i ökad utsträckning vara företrädd i olika organ med uppgift att planera och genomföra den centrala verksamheten. Sambandet mellan den statliga och den kommunala nivån kan härigenom stärkas ytterligare.

Vi föreslår bl. a. att:

- *Utvecklingen av och stödet till den lokala konsumentverksamheten ses som en av de viktigaste uppgifterna för konsumentmyndigheten.*

Den kommunala konsumentverksamheten är förhållandevis ny. De organisatoriska formerna kommer att utvecklas beroende på vunna erfarenheter och skilda förutsättningar i kommunerna. Kunskapen om verksamheten och insikten om behoven brister på många håll. De centrala konsumentorganen bör tillsammans med kommunerna främja uppbyggnaden och inriktningen av den lokala verksamheten. Ett intensifierat erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, Kommunförbundet och de centrala konsumentorganen bör gagna verksamheten.

Vi har i samband med försöksverksamheten för att förbättra den kommunala servicen genom medborgarkontor hemställt att arbetsgruppen för medborgarkontor skall beakta intresset av en stärkt konsumentverksamhet i sitt arbete.

Särskild uppmärksamhet i arbetet med att främja den lokala konsumentverksamheten bör riktas mot de kommuner som i dag inte har någon konsumentverksamhet eller där den är sparsamt förekommande.

Vi föreslår bl. a. att:

- *Konsumentmyndigheten tillsammans med Kommunförbundet främjar uppbyggnaden av den lokala verksamheten.*



## 26.5 Integritetsfrågan

Sekretesskyddet av uppgifter om en enskild persons förhållanden som lämnas vid ekonomisk rådgivning får inte påverkas av hur den kommunala konsumentverksamheten organiseras. I en del kommuner lyder konsumentverksamheten under socialförvaltningen. Uppgifter inom socialtjänsten om en enskilds personliga förhållanden omfattas av 7 kap. 4§ i sekretesslagen. I andra kommuner organiseras konsumentverksamheten på annat sätt och omfattas då inte av socialtjänstlagen, även om uppgifterna är av samma karaktär.

Vi anser att:

- *Den budgetrådgivning som bedrivs inom konsumentverksamheten i kommunens egen regi bör besitta samma sekretesskydd som gäller enligt socialtjänstlagen oberoende av hur verksamheten organiseras.*

## 26.6 Prioritering av uppgifter

Obalansen mellan uppgifter och resurser är i många kommuner slående: alltför många och alltför stora uppgifter i förhållande till resurserna.

Vi anser att:

- *Det är angeläget att kommunerna preciserar den lokala konsumentverksamhetens uppgifter och prioriterar de viktigaste av dem.*

Den *hushållsekonomiska rådgivningen och informationen* bör prioriteras även i fortsättningen. Ökad vikt bör läggas vid att engagera också frivilligorganisationer och företag med kunskap på området som banker, försäkringsbolag och Posten.

Stöd vid *hantering av reklamationer* och enklare tvister är en fråga som bör få ökad prioritet. I samverkan med det lokala näringslivet och frivilligorganisationer bör lokala reklamerationsråd inrättas som stöd för verksamheten (jfr kapitel 23).

Den *rättsliga marknadsbevakningen* fungerar inte lika bra över hela landet eftersom insatserna från den lokala verksamheten är begränsade på detta område. Det är angeläget att denna verksamhet ges ökad dignitet.

Tidigare dominerade *förköpsrådgivningen* i den lokala konsumentverksamheten. I dag styrs denna i allt större omfattning till andra kanaler som bibliotek, organisationer och konsumentombud. Massmedia informerar numera regelbundet om varor och tjänster.

Ansträngningarna att finna nya former bör fortsätta. Möjligheterna att samverka med butiker bör prövas. Konsumenterna



bör kunna få tillgång till sådana uppgifter i butikerna. Data- och teleteknik bör utnyttjas i större utsträckning. Förförslagsrådgivningen leder till bättre köp, men den har också betydelse för att påverka näringslivet att utveckla bra produkter med hänsyn till pris, funktion, säkerhet och miljö. I särskild ordning bör den traditionella förförslagsrådgivningen ses över och utformas utifrån dagens behov och teknik, bl.a. i samråd med näringslivets organisationer.

Den *lokala förförslagsrådgivningen* har hittills mest omfattat enskilda varor, i mindre utsträckning tjänster. När kommunerna privatiserar verksamheter och konsumenterna har behov av information för att kunna ta ställning till utbudet på marknaden kommer rådgivningen på tjänsteområdet att öka. Detta förhållande bör uppmärksammas av konsumentmyndigheten.

Antalet *förtroendevalda* på konsumentområdet har minskat. För att öka insikten om konsumentverksamhetens betydelse bör information och utbildning på detta område omfatta alla förtroendevalda inom den kommunala verksamheten.

### Signaler från fältet

En effektiv lokal verksamhet fångar tidigt upp förändrade behov och beteenden hos konsumenterna. Konsumentverket får på det sättet kontinuerligt signaler om konsumenternas villkor.

Under senare hälften av 1980-talet observerade konsumentvägledare att allt fler hjälpsökande hushåll bad om råd när ökade amorteringar och räntor tärde på inkomsten. Budgetrådgivningen försvårades av komplicerade skuldärenden med många borgenärer inblandade. Kronofogdar och skattemyndigheter var allt oftare part i målet. Materialet för budgetrådgivning i det praktiska arbetet blev otillräckligt. Bristen på kunskap om området blev också tydlig.

Konsumentverket fick de första signalerna om den försämrade situationen genom aktiva konsumentvägledare. Konferenser och seminarier med vägledare med ekonomisk inriktning anordnades i länen. Undersökningar om hushållens ekonomi inleddes.

Kunskapen om hushållens situation gav verket underlag för att slå larm till regeringen, förnya materialet för budgetrådgivning och utbilda vägledarna att möta problemen.

Kunskaperna om hushållens ekonomi ledde till att regeringen uppdrog åt Konsumentverket att komma överens med kreditinstituten om bättre villkor i bl.a. marknadsföringen av krediter. Resultatet blev en kontonämnd som startades 1987 med Finansbolagens förening som finansiär och huvudman.



# De frivilliga organisationernas engagemang

För att öka konsumenternas kunskaper och medvetenhet behövs ett brett deltagande av människor och deras organisationer i konsumentpolitiken.

## 27.1 Statsmakternas stöd till frivilliga organisationer

I såväl 1972 som 1986 års riksdagsbeslut om inriktningen av konsumentpolitiken underströks betydelsen av att stärka det frivilliga arbetet på konsumentområdet.

Det fanns också en önskan att bryta den relativa tystnaden kring konsumentfrågorna, att förstärka debatten och opinionsbildningen och att allmänt verka för att konsumentintresset tydligare kommer fram i samhällsdebatten. Den svenska modellen, dvs. samverkan mellan myndigheter, kommuner, fackföreningar, folkrörelser och andra frivilligorganisationer, borde utvecklas vidare och särskilt folkrörelserna lokalt borde spela en mera offensiv roll. De offentliga konsumentorganen skulle stödja och stimulera de organisationer som arbetar för konsumentintresset. Konsumentverket tillfördes också genom riksdagsbeslutet 1986 ett mindre anslag för stöd till sådan verksamhet.

Fr.o.m. 1990 disponerar Konsumentverket 2 miljoner kronor per år för stöd till frivilliga organisationer. Staten lämnar även på annat sätt stöd till frivilligorganisationerna på konsument-



området. Bidrag lämnas till ungdomsprojekt och till kvinnoorganisationer. Genom Barn- och Ungdomsdelegationen under Civildepartementet har sex miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden avsatts under perioden 1991/92 t.o.m. 1993/94 för projekt som syftar till att stärka ungdomars ekonomiska fosteran och roll som konsument.

## 27.2 Engagemanget ökar hos frivilliga organisationer

Enligt "Kartläggning av konsumentpolitiskt arbete i frivilliga organisationer" (NEK 1993. Seminar- och arbetsrapport) arbetar fler organisationer i Sverige med konsumentfrågor än i övriga nordiska länder. Tillsammans kan frivilliga organisationer i Sverige, engagerade i konsumentpolitiken, bland sina medlemmar inräkna större delen av den svenska befolkningen.

Av den enkät som vi gjort om organisationerna och deras verksamhet på konsumentområdet framgår att intresset och engagemanget från organisationernas sida har ökat under senare år. Utvecklingen tycks ha gått enligt intentionerna i 1986 års riksdagsbeslut. Det stöd som staten har lämnat för att stimulera utvecklingen anser vi har varit av betydelse. En beskrivning av organisationerna ges i kapitel 11.

Sammantaget har verksamheten en stor bredd och omfattar såväl tvistlösning, ekonomisk rådgivning, bevakning av prisutvecklingen, marknadsövervakning, utbildning i studiecirklar och i annan form, produktinformation, produktsäkerhetsfrågor, information om konsumenträtt, testverksamhet och standardiseringsfrågor. Stora variationer förekommer dock mellan organisationerna beträffande verksamhetens inriktning och omfattning beroende på organisationernas uppgifter och resurser.

De fackliga organisationerna och pensionärsorganisationerna ägnar sig främst åt frågor som syftar till att öka den ekonomiska friheten för medlemmarna, bl a. ekonomisk rådgivning och aktiviteter som syftar till att hålla priserna nere. För att bättre nå fram till medlemmar som behöver stöd och hjälp har LO, TCO och PRO utsett ett stort antal lokala konsumentombud. För att förbättra den ekonomiska och juridiska rådgivningen har LO och TCO ingått samarbete med Sparbanken Sverige. LO har också bedrivit en särskild kampanj för att informera och ge råd och tips till ungdomar som planerar att flytta hemifrån och inreda en egen bostad.

Naturskyddsföreningen har under senare år gjort betydande insatser för att konsumenterna skall välja mindre miljöbelastande



produkter. Kampanjen "Handla miljövänligt", som omfattar märkning av produkter, utgivning av publikationer och utbildningsinsatser, har fått ett mycket stort genomslag.

Av redovisningen för studieförbundens aktiviteter framgår att verksamheten på konsumentområdet är begränsad i förhållande till förbundens totala verksamhet. Konsumentfrågor behandlas dock i många sammanhang som förbunden inte redovisar som konsumentverksamhet. Enligt vad vi har erfarit ökar intresset för konsumentfrågor i studieförbunden. Bland studieförbunden är det ABF och Studieförbundet Vuxenskolan som dominerar på konsumentområdet.

Med stöd av Barn- och Ungdomsdelegationen under Civildepartementet har ett stort antal projekt kommit igång som syftar till stärka ungdomarna i rollen som konsument.

Att engagemanget för konsumentfrågor växer visas också av att flera nya konsumentorganisationer har bildats under senare år. Sveriges Bankkunders Riksförbund, Konsument-Forum och Svenska Konsumenters Riksförbund har alla kommit till efter mitten av 1980-talet. Även regionalt och lokalt har konsumentorganisationer startats. Organisationerna har ännu så länge inte många medlemmar och stora resurser, men är på sina respektive områden viktiga tillskott för att stärka intresset för konsumentfrågor, särskilt i ett framtidsperspektiv.

Av särskilt intresse är att flera av de stora folkrörelserna som är verksamma inom konsumentområdet bildat Sveriges Konsumentråd. Rådet har för närvarande elva medlemsorganisationer. Avsikten är att utveckla rådet till en plattform för fler organisationer på konsumentområdet. Rådet är ett samarbetsorgan som syftar till att tillvarata medlemmarnas intressen på konsumentområdet i första hand i det europeiska samarbetet men även genom medverkan i opinionsbildningen. Rådet skall främja samarbetet mellan medlemsorganisationerna och stödja och utveckla verksamheten på konsumentområdet i medlemsorganisationerna. Rådet avser inte att överta verksamheter från medlemsorganisationerna, utan skall stödja medlemsorganisationernas egen verksamhet. Sveriges Konsumentråd är en vidareutveckling av KF:s konsumentpolitiska råd som bildades i samband med 1986 års riksdagsbeslut.

### *Frivilliga organisationers förutsättningar*

Flertalet frivilliga organisationer har små egna resurser och statens, kommunernas och landstingens bidrag är av stor betydelse för verksamheten. Det gäller främst studieförbunden och de mindre organisationerna.



Den ekonomiska utvecklingen under senare år med minskande egna intäkter och offentliga bidrag har inneburit en omställning för många organisationer, som bl.a. minskat sin personal. Det gäller såväl studieförbunden, de fackliga organisationerna som konsumentföreningarna.

De fackliga organisationerna synes koncentrera sin verksamhet till de primära uppgifterna på det fackliga området. Uppgifter decentraliseras till den regionala nivån, och det europeiska arbetet ställer ökade krav. Det föreligger en risk att insatserna på konsumentområdet kan minska.

Den konsumentkooperativa rörelsen genomgår en omfattande förändring. Affärsverksamheten integreras i ett företag, medan konsumentföreningarna främst skall företräda medlemmarnas konsumentintresse. Vilken roll konsumentföreningarna kommer att spela är ännu oklart. Det kommer att dröja några år innan den nya organisationen har funnit sina former.

### 27.3 Organisationernas betydelse

Även om organisationerna tvingas minska sina resurser är det vår uppfattning att det frivilliga arbetet kommer att få en ökad betydelse. Många faktorer talar för att det frivilliga engagemanget fortsätter att växa.

Samhällsförändringarna ställer allt större krav på kunskaper, hjälp och stöd. Avregleringarna inom den offentliga sektorn och den förstärkta konkurrensen kräver kunnigare och mer informerade konsumenter inom en rad områden, t. ex. livsmedel, bostäder och inte minst tjänstesektorn. På miljöområdet har konsumentfrågorna kommit allt mer i fokus. Allt fler konsumenter ställer krav på miljöområdet samtidigt som staten ställer större krav på konsumenterna för att målen för miljöpolitiken skall uppnås. Även på det ekonomiska området kommer den enskilde att behöva mer kunskaper för att kunna ta ställning till förändringar i t.ex. trygghetssystemet. Minskande marginaler för många hushåll innebär behov av insatser från organisationer som arbetar för att förbättra medlemmarnas förmåga att hantera sin ekonomi. Internationaliseringen innebär en ny dimension för såväl de organisationerna som enskilda konsumenter.

En annan faktor är att konsumenterna bereds möjlighet att föra fram sina intressen i det europeiska samarbetet genom sina organisationer (framgår av kapitel 19), medan konsumentmyndighetens möjlighet att påverka den europeiska konsumentpolitiken ligger på expertplanet.

Organisationerna spelar en viktig roll för att tydliggöra



konsumentintresset inom tunga konsumtionsområden som livsmedel, bostäder, transporter, kläder och tjänster. Även inom andra områden, där staten ytterst har ett ansvar för utvecklingen, är organisationernas engagemang av stort värde. Det gäller exempelvis miljö-, konkurrens-, social-, kultur- och utbildningspolitiken. Ett viktigt element i konsumentpolitiken är en aktiv dialog mellan olika intressen och aktörer.

### *Kan frivilliga organisationer ta över vissa statliga uppgifter?*

I vår uppgift ligger att överväga möjligheterna att överföra uppgifter, som i dag bedrivs av konsumentmyndigheten, till frivilliga organisationer. Det gäller uppgifter som staten inte med nödvändighet behöver bedriva, dvs. uppgifter som inte i första hand är myndighetsutövning. Vi har haft en hearing med representanter för ett antal organisationer och senare under utredningsarbetets gång också fått synpunkter på frågan från representanter för organisationerna. Deras inställning är att de i varje fall inte i nuläget anser sig ha möjlighet att överta uppgifter som konsumentmyndigheten i dag bedriver. Den allmänna meningen från organisationernas sida är att konsumentintresset i samhället bör stärkas genom att den nuvarande modellen, dvs. samverkan mellan myndigheter, kommuner och frivilliga organisationer, utvecklas.

Enligt vår mening bör:

- *Den samverkan som förekommer mellan staten, kommunerna och frivilligorganisationerna bör utvecklas ytterligare.*

Det finns inte någon frivillig organisation som enbart företräder konsumentintresset och som i nuläget kan bedömas kunna överta mera betydande uppgifter som staten svarar för. Vi har uppfattat att Sveriges Konsumentråds ambitioner i första hand är att samordna medlemsorganisationernas konsumentintresse i europasamarbetet och att främja konsumentarbetet i medlemsorganisationerna.

Det ankommer inte på oss att lägga synpunkter på vilken roll organisationerna kan spela eller vilken verksamhet som de bör bedriva. Organisationerna bestämmer själva över sin verksamhet med utgångspunkt från medlemmarnas behov och intressen.

Vår uppgift är i stället att föreslå åtgärder som kan bidra till att öka engagemanget från konsumenternas och organisationernas sida.



Mot den bakgrunden föreslår vi i det följande åtgärder i syfte

- att stärka konsumenternas kunskaper och främja det lokala arbete som de frivilliga organisationerna bedriver
- att stödja de frivilliga organisationernas möjlighet att delta i det europeiska konsumentarbetet
- att stärka samarbetet mellan de frivilliga organisationerna på konsumentområdet
- att stärka konsumentinflytandet inom såväl konsumentpolitiken som andra viktiga politikområden.

## 27.4 Förslag

De insatser som hittills gjorts är allt för blygsamma med hänsyn till den betydelse som vi tillmäter de frivilliga organisationernas arbete när det gäller framför allt lokala aktiviteter, liksom att öka kunskaperna i konsumentfrågor och att lyfta fram konsumentintresset i samhället.

I första hand är det, enligt vår mening, angeläget att stimulera lokala konsumentaktiviteter och utbildningen i konsumentfrågor.

Organisationerna inklusive studieförbunden bör ha ett intresse av att ytterligare intensifiera sitt lokala arbete på konsumentområdet.

Många organisationer har små ekonomiska villkor och behöver stödjas från det allmännas sida.

Vi anser att:

- *Om frivilligorganisationerna tar på sig uppgifter som stat och kommun nu svarar för bör statligt stöd utgå.*

Med hänsyn till de stora förändringar som samhället genomgår i olika avseenden är det angeläget att de frivilliga organisationerna i ökad utsträckning samverkar med studieförbunden för att förbättra kunskaperna på konsumentområdet. Stat, lands- och kommuner lämnar betydande bidrag till studieförbundens verksamhet.

Vi anser att:

- *Offentliga bidrag till studieförbundens verksamhet bör i ökad utsträckning kunna utnyttjas på konsumentområdet.*

De insatser som staten har gjort genom att bidra ekonomiskt och på annat sätt har gjort det möjligt för organisationerna att



under senare år öka sina insatser. Vi kan nu konstatera att intresset för konsumentfrågor ökar.

Organisationerna har blivit aktivare. Flera nya konsumentorganisationer har bildats.

### *Konsumentkampanj*

För att stimulera arbetet med landsbygdsfrågor bedrev många organisationer i samverkan under två år i slutet av 1980-talet kampanjen "Hela Sverige ska leva!". För att följa upp kampanjens idéer och aktiviteter bildade ett 40-tal organisationer därefter "Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva", vars verksamhet är tidsbegränsad till fem år. Staten medverkade på olika sätt under kampanjen och stöder även uppföljningsverksamheten. Verksamheten syftar till att stimulera och stödja det lokala utvecklingsarbetet, verka för en samordning mellan olika intressen lokalt, att samordna organisationernas arbete centralt och att lyfta fram landsbygdens frågor och bedriva opinionsbildningsarbete. Verksamheten har varit framgångsrik. Inte minst för studieförbunden har verksamheten betytt mycket.

Det är visserligen inte statens uppgift att ta initiativ till någon motsvarande verksamhet på konsumentområdet. Vi anser emellertid att den kraftsamling som organisationerna under en begränsad tid har gjort på landsbygdsområdet kan vara av intresse för organisationerna på konsumentområdet. Behovet av insatser från organisationernas sida växer när det gäller miljöfrågorna, samarbetet i Europa, rådgivningen i ekonomiska frågor inklusive skuldsanering och nya sektorer som har eller kommer att konkurrensutsättas för att nämna några viktiga områden.

Vi anser att:

- *En mobilisering på konsumentområdet är önskvärd från de frivilliga organisationernas sida. Staten bör i så fall stödja denna verksamhet.*

### *Stöd till Europasamarbetet*

Det europeiska samarbetet har hittills främst syftat till att skapa en gemensam marknad för produkter, tjänster, arbete och kapital. Samarbetet kommer sannolikt i framtiden att fördjupas på andra områden, bl.a. på konsumentområdet. Frivilliga konsumentorganisationer ges redan i dag möjligheter att medverka såväl i EFTA- som i EG-samarbetet. Efter hand som samarbetet i Europa utvecklas på konsumentområdet är det



viktigt att organisationerna ges bättre möjligheter att föra fram sina synpunkter innan beslut fattas. Konsumentintresset måste komma till uttryck i det europeiska samarbetet.

Statsmakterna bör medverka till att förutsättningar skapas för organisationerna i Sverige att centralt samarbeta i konsumentpolitiska frågor av betydelse i det europeiska samarbetet, utbyta erfarenheter och stödja det konsumentpolitiska arbetet i övrigt.

Det finns en del likheter mellan konsument- och försvarsområdena. På båda områdena främjar staten frivilligorganisationernas verksamhet för att engagemanget från medborgarnas sida inom respektive område skall kunna utvecklas. Inom båda områdena är ett nära samarbete mellan den offentliga sektorn och de frivilliga organisationerna av väsentligt värde för såväl medborgarna som staten.

Centralförbundet Folk och Försvar (CFF) är en sammanslutning av demokratiska riksorganisationer. Uppgiften är att utveckla intressegemenskapen kring totalförsvaret. Förbundet informerar, främjar debatten och samverkar med myndigheterna på totalförsvarsområdet.

Syftet med Sveriges Konsumentråd är att skapa en plattform för frivilliga riksorganisationer att samverka i frågor som rör det europeiska samarbetet och att genom rådet föra fram sina intressen i olika europeiska organ.

Vi anser att:

- *Det är för närvarande motiverat att staten ekonomiskt stöder Sveriges Konsumentråd.*



# Näringslivets möjligheter att lösa konsu- mentproblem

Staten har ytterst ansvaret för att marknadsekonomi fungerar i enlighet med fastställda spelregler och de grundläggande värderingar som konsumentpolitiken bygger på. För att de konsumentpolitiska målen skall uppnås förutsätts dock ett väl fungerande och öppet samspel mellan näringslivet och staten.

I proposition 1984/85:213 om ändring i marknadsföringslagen m.m. angavs som en konsumentpolitisk målsättning att det skall finnas ett stort inslag av initiativ från näringslivets sida när det gäller att spåra och lösa konsumentproblemen.

När konsumentproblem på marknaden skall lösas bör konsumentorganen först pröva möjligheten att näringslivet genom egna åtgärder kommer tillrätta med problemen. Näringslivets egenåtgärder kan, oavsett om de innebär alternativ eller komplement till åtgärder från det allmänna, medföra en avlastning för det allmänna. Tillfredsställande egenåtgärder på nya områden kan ge till resultat att det allmänna inte behöver ingripa. Förekomsten av egenåtgärder på områden som redan täcks av lagstiftning och andra offentliga åtgärder, kan innebära att det allmännas resurser kan koncentreras till särskilt allvarliga fall eller kanske inte behöver tas i anspråk.

Det är näringslivet som i första hand skall se till att spelreglerna på marknaden följs. Det gäller på områden som god etik i marknadsföringen, informativ reklam, skäliga avtalsvillkor och säkra produkter. Vidare har näringslivet ett ansvar för information och rådgivning till företag och konsumenter samt



för enkla och effektiva rutiner för att hantera reklamationer och lösa tvister.

Genomslaget och respekten för egenåtgärder är på bransch-nivå i hög grad beroende av branschens struktur. I branscher med få företag och där dessa i stor utsträckning är anslutna till branschorganisationen, är förutsättningarna för gemensamma värderingar goda. Efterlevnaden och respekten för systemet kan förväntas bli hög. Vid motsatta förhållanden kan förutsättningarna vara sämre. Vid hård konkurrens finns dessutom risken att efterlevnaden av marknadens spelregler försämras, oberoende av om dessa uppställts av det allmänna eller kommit till på frivillig väg. Men hård konkurrens på en marknad kan också leda till en ökad bevakning företagen emellan av att spelreglerna följs.

Vi anser att:

- *Konsumentmyndigheten bör särskilt följa hur företag som inte är branschanslutna efterlever gällande konsumentskyddsregler.*

Utvecklingen av näringslivets egenåtgärder sedan mitten av 1980-talet har i huvudsak varit positiv. Inom ett stort antal branscher har nya egenåtgärdsprogram kommit till, särskilt gällande god etik i marknadsföringen och hanteringen av reklamationssärenden. Samtidigt har en rad äldre egenåtgärdsprogram reviderats till följd av ändrade förhållanden på marknaden.

De utvärderingar av enskilda egenåtgärdsprogram som Konsumentverket respektive ansvariga branschorganisationer gjort, pekar på att egenåtgärder har haft påtagliga effekter på marknaden. Medvetenheten och kunskapen om gällande regler har på många håll ökat hos företagen. På några områden synes antalet ärenden hos olika myndigheter, främst Konsumentverket, ha sjunkit, även om bilden inte är helt entydig.

## 28.1 Vidare utveckling av egenåtgärdssystemet

Det finns all anledning att anta att egenåtgärder också på områden där sådana inte förekommer i dag, skulle få positiva effekter.

Vi anser att:

- *Staten även fortsättningsvis bör ha en positiv inställning till*



*och uppmuntra utvecklingen av nya och redan befintliga egenåtgärdsprogram.*

De snabba förändringarna på marknaden kan leda till nya eller tidigare ej uppmärksammade problem i relationerna mellan konsumenter och företag. Företagen har särskilt goda förutsättningar att uppfatta störningar på marknaden. Kommunernas och statens konsumentverksamhet utgör ett kompletterande signalsystem, och de centrala konsumentmyndigheterna får härigenom kunskaper om existerande problem.

Vi anser det angeläget att:

- *Näringslivet självt uppmärksammar problem som uppstår på marknaden, analyserar dem och skaffar en hög beredskap att snabbt vidta erforderliga åtgärder.*

## 28.2 Samspelet med konsumentmyndigheten

Konsumentmyndigheterna har till uppgift att förverkliga de konsumentpolitiska målen och kan med effektiva sanktionsmedel, inom de ramar som uppställts i lagstiftningen, undanröja olagligt och oetiskt agerande till skada för konsumenterna och de seriöst arbetande företagen. Vi ser det som angeläget att erfarenheter och kunnande från den centrala konsumentmyndigheten utnyttjas i samverkan med näringslivets organisationer i syfte att främja utvecklingen av egenåtgärder. Näringslivets organisationer i samarbete med den centrala konsumentmyndigheten bör överväga lämpliga strategier och ambitionsnivåer för att ge egenåtgärdena en sådan utformning att de verkligen omfattas av berörda företag.

Av redovisningen av de kommunala konsumentvägledarnas reklamationshandtering framgår att antalet reklamationer är mycket stort inom bl.a. motor-, bostads-, textil- och resebranscherna.

Vi anser det önskvärt att:

- *Näringslivets organisationer tar ytterligare initiativ för att så långt som möjligt undanröja reklimationsorsakerna och skapa smidiga former för att lösa kundernas problem.*

I kapitel 23 föreslår vi att konsumentmyndigheten verkar för att lokala samrådsorgan inrättas, bl.a. med företrädare för det lokala näringslivet. Vi anser att dessa organ kan få betydelse även för utvecklingen av egenåtgärder. Det är angeläget att



näringslivets organisationer medverkar till ett verkningsfullt samarbete med den lokala konsumentverksamheten.

Näringslivets organisationer bör mer aktivt följa utvecklingen av egenåtgärderna för att försäkra sig om att företagen lever upp till de krav som ställs. Konsumentmyndigheten, som ytterst bär ansvaret för att konsumentskyddet får tillräckligt genomslag på marknaden, bör i ökad utsträckning följa och redovisa effekterna av åtgärder som näringslivet vidtar. Näringslivet förutsätts medverka i detta arbete.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheten följer och redovisar effekterna av åtgärder som näringslivet vidtar.*

### 28.3 Utbildning och information

Trots att näringslivets organisationer gör insatser för att sprida information till sina medlemsföretag och konsumenterna om gällande rättsregler och befintliga egenåtgärdsprogram, har vi noterat att kunskapen om gällande regler kan förbättras väsentligt, framför allt hos mindre och medelstora företag och hos konsumenterna. Den hårdare konkurrensen under 1990-talet kan öka behoven på detta område.

Utbildning och information till företag och konsumenter om de konsumenträttsliga reglerna samt om förekomsten och innebörden av olika egenåtgärdsprogram måste, enligt vår mening, förbättras, inte minst lokalt. Den lokala konsumentverksamheten och de centrala konsumentmyndigheterna bör kunna medverka i utformningen och genomförandet av utbildnings- och informationsaktiviteter. Särskilt gäller det att bättre nå ut till små och medelstora handelsföretag. God kunskap om gällande rättsregler och egenåtgärdsprogram är ett gemensamt intresse för näringslivet, konsumenterna, staten och kommunerna.

Vi anser att:

- *Näringslivets organisationer mer aktivt medverkar till att förbättra kunskaperna om gällande normer på marknaden.*

AMU, utvecklingsfonder, NUTEK, företagarföreningar m.fl. bedriver en omfattande utbildningsverksamhet för att främja nyföretagande.

Vi anser att:

- *Näringslivet verkar för att konsumenträttslig undervisning ingår i utbildningen för nyföretagande.*



# Skolan och vikten av kunskap

Kunskap är den nödvändiga basen för att kunna tillgodogöra sig information. Eftersom konsumtionsmönster, attityder och värderingar grundläggs tidigt, är det av största betydelse att denna kunskapsbas byggs redan i unga år.

Barn och ungdomar utgör en attraktiv målgrupp för kommersiell påverkan. Behovet av kunskaper omfattar hela det konsumentpolitiska fältet: hushållsekonomi, marknadsföring och reklam, konsumentens rättigheter, hänsyn till miljön etc.

Konsumentverkets insatser för barn och ungdom bygger på information och opinionsbildning. Skolkontakter, läromedelsproduktion, utbildning och personliga kontakter är viktiga åtgärder. Konsumentverket samarbetar med Skolverket, Barn- och Ungdomsdelegationen samt med de kommunala konsumentvägledarna.

För budgetåret 1993/94 avsätts sammanlagt 7,7 miljoner kronor, varav 1,1 miljoner kronor finansieras genom intäkter (kurser, läromedel m.m.).

Den enskilde konsumenten måste bygga upp sin kunskap kontinuerligt. Ständigt nya uppgifter och påståenden presenteras beträffande produkter och tjänster. För att rätt kunna värdera och orientera sig i den strida strömmen av upplysningar, krävs kunskap och information.

Skolan har härvidlag den centrala rollen. Den utgör en väsentlig del i barns och ungdomars liv, inte minst tidsmässigt, och den är professionell när det gäller att förmedla och bygga upp kunskap.



Det är enligt vår mening angeläget att skolans uppgift att främja elevernas utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar omfattar också konsumentfostran och ekonomisk fostran.

Kommitténs ordförande har vid en uppvaktning för utbildningsutskottet inför behandlingen av regeringens propositioner om bl.a. nya läroplaner för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan samt för gymnasieskolan, komvux, gymnasieskolan och särsvux (1992/93:220 och 1992/93:250) framfört kommitténs uppfattning att det i de övergripande målen i läroplanen för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan bör ingå att eleverna

- *fostras till medvetna, kunniga och ansvarsfulla konsumenter.*

Också i läroplanen för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux bör behovet av fortsatt konsumentfostran betonas.

I anledning av flera motioner uttalade utskottet vid sin behandling av proposition 1993/94:220 (Läroplan för grundskolan etc.), 1993/94 UbU 1:

"Utskottet har samma uppfattning som motionärerna att det är angeläget att eleverna fostras till medvetna, kunniga och ansvarsfulla konsumenter. Utskottet ser det därför som positivt att konsumentkunskap ingår bland de frågor som regeringen anser på ett naturligt sätt bör integreras i undervisningen i olika ämnen. Läroplanskommitténs förslag till kursplan för ämnet hemkunskap, t.ex. innehåller mål som rör konsumentfrågor ur olika aspekter."

Utskottet förordade vidare att ämnet hemkunskap på timplanen borde få en undervisningstid på 118 timmar. Riksdagen beslöt enligt förslaget.

Riksdagen beslöt i enlighet med utbildningsutskottets förslag att det fortsatta kursplanarbetet borde avvaktas.

I anledning av proposition 1992/93:250 (Läroplan för gymnasieskolan etc.) och av motioner konstaterade utskottet (1993/94 UbU 2):

"Att alla elever i gymnasieskolans nationella och specialutformade program skall få kunskaper om kostens betydelse för hälsan inom ramen för kärnämnet idrott och hälsa enligt den kursplan regeringen fastställt. En grund-



kurs i matlagning ingår obligatoriskt i naturbruksprogrammet. Utbildningen i gymnasieskolan är organiserad så att det finns ett betydande utrymme för enskilda elever att inom de nationella programmen välja ämnen och kurser efter eget intresse. Systemet med specialutformade program gör det också möjligt för kommuner och skolor att erbjuda ämneskombinationer utöver dem som kan förekomma inom de nationella programmen. I femton av de sjutton nationella programmen och i den ekonomiska grenen av samhällsvetenskapsprogrammen ingår för närvarande en kurs i företagsekonomi, kallad Ekonomi-grundkurs.

Enligt den av Skolverket fastställda kursplanen skall kursen ge insikt i ekonomins betydelse för *individ* (*UbU:s kurs*), företagen och samhället. Som individuellt val eller som av kommunen beslutat lokalt tillägg kan denna kurs ingå i utbildningen också för elever på de program och grenar där den inte är obligatorisk enligt Skolverkets föreskrifter."

Riksdagen följde utskottets förslag att något tillkännagivande till regeringen inte var påkallat.

Konsumentfrågorna skall behandlas i många ämnen. Det finns en risk att ämnesövergripande frågor kommer i skymundan i det praktiska arbetet. I den decentraliserade skolan föreslår vi att:

- *Skolverket uppmärksammat bevakar att konsumentfrågorna får en framträdande plats i undervisningen.*

Det ankommer på Skolverket att stödja ämnesövergripande frågor med kommentar- och referensmaterial. På konsumentområdet bör det ske i samarbete med konsumentmyndigheten.

Vi anser det angeläget att 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.*

Det är viktigt att de teoretiska kunskaperna omsätts i praktiska övningar. Det gäller särskilt för grundskolan. Skolan skall medverka till att eleverna får förutsättningar att göra ansvarsfulla val i ett ökande och föränderligt utbud av varor och tjänster, studiekombinationer etc. De måste också lära sig att

hantera sin privatekonomi och hushålla med sina resurser med hänsyn till miljön.

Vi föreslår att:

- *I lärarutbildningen fästs större avseende än vad som hittills skett vid konsumentkunskap och dess betydelse.*

Konsumentmyndigheten skall främja utbildning i konsumentfrågor, t.ex. genom att producera visst utbildningsmaterial. Kontakter med lärarhögskolor är viktiga. Konsumentfrågorna är ämnesövergripande och det är angeläget att nå många lärarkategorier.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheten främjar utbildning i konsumentfrågor och riktar åtgärder också mot kommunerna som har ett huvudansvar för lärarfortbildningen.*

Kanaler som barn- och ungdomsorganisationer bör användas för att sprida kunskaper. Nya media bör prövas för att skapa bättre kontakt med den unga generationen.

En högre kostnadstäckning bör eftersträvas både avseende fortbildning och läromedelsproduktion.



# Massmedia och de lokala kontakterna

Media lägger allt större vikt vid konsumentfrågor.

Bevakningen av konsumentområdet har under senare år ökat i media.

Redaktionerna har behov av nyheter och bakgrundsmaterial för artiklar och inslag. Den kommunala konsumentverksamheten är en källa, som kan utnyttjas än mer av media.

Vi föreslår att:

- *De kommunala konsumentvägledarna fortlöpande utbildas i att ta och handha mediakontakter.*

Vi föreslår också att:

- *Den fortbildning för 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.*

Om elevunderlaget är för litet i Sverige, bör det undersökas om kursen kan anordnas som ett nordiskt samarbetsprojekt.

# Behovet av kunskap, forskning m.m.

För att hävda konsumentintresset och stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser har staten ett ansvar för att utveckla och förmedla kunskap. Merparten av uppgifterna åligger direkt eller indirekt Konsumentverket.

Hushållsekonomin, miljöfrågorna, närmandet till EU och stödet till den lokala verksamheten har diskuterats i tidigare kapitel. Här avser vi att behandla

- varuförsörjning och distribution
- provning
- Råd & Rön och Konsumentnytt
- förlagsverksamhet
- kursverksamhet
- forskning och utveckling.

I våra överväganden anger vi vilka krav som bör ställas på dessa verksamheter framöver. Vi har särskilt beaktat finansieringsfrågan och konstaterar att en ökad extern finansiering kan vara lämplig i flera fall.

## 31.1 Varuförsörjning och distribution

Statens stöd till varuförsörjning och distribution i glesbygd har tillsammans med Konsumentverkets insatser under 1980-talet givit goda resultat ur såväl konsumentpolitisk, regionalpolitisk



som samhällsekonomisk synvinkel (se bl.a. KOV resultatanalys, bilaga 1 till FAF 1992/93–94/95). Exempel på insatser är utveckling av försöksverksamheter, former för kommunernas planering, servicesamverkan och samlokalisering samt åtgärder för att stimulera lokala aktiviteter.

Förändringar i butiksstrukturen påverkar konsumenternas tillgång till service. Effekterna varierar för olika konsumentgrupper. Nya butiks- och distributionskoncept kan innebära en effektivisering och ett bredare utbud men kan också få negativa effekter för konsumenternas tidsanvändning liksom sämre tillgänglighet. Frågorna berör i hög grad butiksstrukturens utveckling men är också nära kopplade till nya metoder att distribuera och sälja med hjälp av bl.a. ny teknik.

Området varuförsörjning och distribution har sin särskilda tyngd i förhållande till resurssvaga grupper – människor i glesbygd, äldre och rörelsehindrade m.fl. Nedläggning av institutioner och utflyttning av bl.a. handikappade i enskilt boende och gruppboende har ytterligare förstärkt problemet.

Statens engagemang för glesbygdens utveckling har hittills haft ett regionalpolitiskt motiv. En särskild utvärdering av glesbygdstödet genomförs av Konsumentverket i samverkan med bl.a. länsstyrelserna. Under senare år har också butiksstrukturen i städernas förorter samt utarmningen av citykärnor och mindre kommuncentra aktualiserats. Genom kunskaps- och metodutveckling har, direkt från Konsumentverket och genom länsstyrelserna, stöd givits till den lokala verksamheten. Insatser mot centrala aktörer är också betydelsefulla, dvs. mot branschorganisationer och rikstäckande företag som KF, ICA, Posten m.fl.

För budgetåret 1993/94 avsätter Konsumentverket ca 1,5 miljoner kronor. Man räknar med vissa externa intäkter.

Vår bedömning är att tillgången till kommersiell service fortsättningsvis måste beaktas och stärkas genom centrala insatser. Glesbygdshintresset bör prioriteras, men problem kring citykärnor, kommun- och förortscentra, direktförsäljning till hemmen och distributionsformer byggda på ny teknik m.m. måste också uppmärksammas.

Vi anser att:

- *Det konsumentpolitiska ansvaret inom kommersiell service bör breddas och omfattas av både näringsidkare (Köpmannaförbundet, större företag) och övriga 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.*

## 31.2 Provning

Syftet med ett statligt engagemang inom provningsområdet är att påverka produktutveckling och standardisering. Genom provning bör produkternas funktion, kvalitet och tekniska egenskaper undersökas ur ett konsumentperspektiv. Under senare år har energiåtgång och miljöeffekter blivit viktiga kriterier vid provning. Provningsresultaten utgör ett värdefullt underlag för konsumenterna vid köp av dyra och tekniskt komplicerade produkter.

### Konsumentverkets laboratorium testar

- hushållsapparater: tvätt- och diskmaskiner, spisar och mikrovågsugnar
- kemisk-tekniska produkter
- leksaker.

Dessutom sker provningar på andra laboratorier vad gäller

- uppvärmningsanordningar
- verktyg och trädgårdsredskap
- hemelektronik och fotoutrustning.

Inom leksaksområdet är provningslaboratoriet ackrediterat av SWEDAC enligt EG-standard; resultaten blir giltiga inom hela EES-området. Målsättningen är att också bli ackrediterat när det gäller mätning av buller och energiåtgång för hushållsapparater. De interna beställarna är framför allt Råd & Rön och de produktansvariga inom verket.

Konsumentverkets laboratorium lägger också ut provningar på andra laboratorier, t.ex. Statens provningsanstalt, KF:s textillaboratorium, Statens Maskinprovningar. Inom International Testing bedrivs internationellt samarbete kring gemensamma tester. Sverige deltar främst på området hemelektronik och verktyg. Vidare tar laboratoriet uppdrag från företag och organisationer.



Inför budgetåret 1993/94 beräknas den totala provningsverksamheten (tester, metodutveckling, visst standardiseringsarbete samt gemensamma kostnader) uppgå till 15,4 miljoner kronor. Av detta används 10,8 miljoner för provningar, dels på eget laboratorium (5,9 miljoner) dels på andra laboratorier (4,9 miljoner). Provingarna finansieras genom avgifter (3,7 miljoner), externa bidrag (0,2 miljoner) och anslag (6,9 miljoner).

Under treårsperioden 1993/94 — 1995/96 får Konsumentverket bidrag från NUTEK med sammanlagt 6,6 miljoner för bl.a. provning, metodutveckling och standardisering.

Andelen externa intäkter av den totala omsättningen har ökat från 25 procent 1990/91 till drygt 35 procent 1993/94.

Inför en fri provningsmarknad inom EES- och EU-området ökar konkurrensen. För att en svensk provningsverksamhet inom specialområdena skall överleva krävs antingen fortsatta subventioner, framför allt av metodutveckling och marknadsföring, eller satsningar för att göra provningsverksamheten konkurrenskraftig.

Vi har övervägt möjligheterna att omvandla provningsverksamheten till ett bolag efter affärsmässiga principer. På andra områden har det befunnits lämpligt att bolagisera motsvarande verksamheter. Testlaboratoriet säljer tjänster externt. Konkurrensen ökar från Europa.

Vi har dock funnit att en sådan åtgärd för närvarande skulle kräva stora tillskott från ägaren. Orsakerna är bl.a. höga kostnader för metodutveckling, en alltför liten marknad, stora kostnader för marknadsföring och svårigheter att hålla en jämn beläggning.

Vi kan inte heller förorda en nedläggning av provningsverksamheten. Den spelar en väsentlig roll för att upprätthålla kompetens när det gäller säkerhet, energihushållning och miljö inom viktiga produktområden, både i det svenska deltagandet i det internationella standardiseringsarbetet och i informationen till konsumenterna.

Vi förordar en utveckling enligt följande:

- *Testlaboratoriet görs till en resultatenhet i syfte att skapa en mer affärsmässig organisation. Provningskostnaderna belastas beställaren, oavsett om denne är intern eller extern. Marknadsföringen intensifieras både på den svenska och den europeiska marknaden, vilket ökar externfinansieringen.*
- *Diskussioner tas upp på ministernivå i syfte att påskynda en integration mellan de nordiska laboratorierna för att skapa en bredare bas för metodutveckling och marknadsföring*



*samt en jämnare beläggning. Erfarenheter från utvecklingen av annan provningsverksamhet bör utnyttjas.*

- *Om affärsmässiga och marknadsmässiga förutsättningar på sikt föreligger, bör verksamheten kunna brytas ut ur den statliga konsumentorganisationen och ombildas till ett av staten eller annan ägt bolag. Fortfarande bör dock en koppling finnas till den statliga konsumentorganisationen t.ex. genom styrelsrepresentation, på svensk eller nordisk basis. Ett minimikrav är att det i den statliga konsumentorganisationen finns kompetens att beställa och utvärdera provningar.*

### 31.3 Publikationsverksamhet

Konsumentverket ger ut två tidskrifter, Råd & Rön och Konsumentnytt. Råd & Rön är praktiskt inriktad och vänder sig till konsumenterna, medan Konsumentnytt behandlar rättsfrågor och allmänna konsumentfrågor. Den riktar sig till läsare med speciellt intresse för konsumentpolitiska frågor.

Råd & Rön är en väletablerad tidning med ett gott anseende. Upplagan har minskat under senare år och är nu ca 175 000. Ambitionen är att höja upplagan till 200 000 exemplar. Tidningen beräknas fr.o.m. 1994/95 vara ekonomiskt självbärande, då icke inräknat kostnaderna för de tester och andra undersökningar som genomförs i övriga enheter inom Konsumentverket. För att åstadkomma en självfinansiering har vissa prishöjningar genomförts, vilket dock delvis har bidragit till en sjunkande upplaga. Finansiering genom annonser har avvisats då det skulle kunna medföra att tidningen förlorade i trovärdighet hos läsekretsen. Vissa provningsinstitut accepterar inte heller publicering av sina resultat i annonsfinansierade publikationer.

Tidningsutgivning hör inte samman med myndighetsutövning. Vi har övervägt om Råd & Rön kan ges en mer självständig ställning i form av ett eget bolag. Med en friare ställning kan Råd & Rön utveckla sin tidningsprofil och agera mer effektivt på marknaden.

Vad gäller den affärsmässiga formen kan en bolagisering vara möjlig. Tidningen har goda möjligheter att bli självbärande och kan t.o.m. generera ett visst överskott. En bolagisering innebär kostnader för en förstärkt tidningsledning.

I ett bibehållet Konsumentverk med både myndighetsutövning och kunskapsutveckling/information kan man pröva möjligheten att omvandla tidningsverksamheten. Därmed skulle en kollision mellan myndighetsutövning och tidningsutgivning



undvikas. I en uppdragsmyndighet med renodlade uppgifter inom kunskapsutveckling och information ter sig tidningsutgivning som en mer naturlig del av verksamheten.

Oavsett organisationsalternativ förordar vi:

- *En självständig ställning för konsumenttidningen Råd & Rön i form av en ekonomisk resultatenhhet med en ledning bestående av en chefredaktör/lansvarig utgivare och ett redaktionellt råd.*

Konsumentnytt har en upplaga på 3 000 exemplar och utkommer med

12 nummer om året. Tidskriftens kostnader uppgår till ca 2,8 miljoner kronor och intäkterna till 0,8 miljoner kronor.

Konsumentnytt informerar om händelser inom det konsumentpolitiska området (nya lagar, beslut i Marknadsdomstolen, frivilliga överenskommelser och egenåtgärder, forskningsresultat m.m.). Konsumentnytt utgör också ett forum för debatt i konsumentpolitiska frågor.

Med tanke på behovet av ett starkt och brett konsumentpolitiskt engagemang anser vi att det är av betydelse att beslut av myndighetskaraktär (nationella och internationella regelverk, domar etc.) kommer aktörerna på området till del, särskilt vad gäller EES-avtalet och Sveriges närmande till EU.

Konsumentnytt är en publikation som kan vara svår att göra ekonomiskt självbärande.

Vi anser att:

- *Det ankommer på konsumentmyndigheten 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.*

## 31.4 Förlagsverksamheten

Konsumentverket har en bred utgivning av informations- och utbildningsmaterial till nytta för konsumenterna. En betydande del av materialet (förutom böcker och läromedel) förmedlas genom den lokala verksamheten.

Konsumentverkets totala sortiment omfattade 1992/93 ca 500 titlar och produkter. De informativa faktablenden spreds under perioden i en upplaga på ca 175 000 exemplar. Försäljningen av utbildningsmaterial för skolor och kurser har ökat från ca 150 000 exemplar 1989/90 till 250 000 exemplar 1992/



93. Målsättningen är en årlig försäljning av ca 135 000 exemplar. Böcker och skrifter m.m. säljs i en upplaga av ca 75 000 exemplar per år. Information genom andra media, t.ex. talskrift och dataprogram, har utvecklats.

Förlagsproduktionen uppvisar i sin helhet ett underskott. Kostnadstäckningen varierar; produktioner finansieras både med bidrag och marknadsmässiga intäkter. Verket har en ambition att höja graden av kostnadstäckning. Förlagsproduktionen (förutom utbildningsmaterial) beräknas för 1993/94 visa ett underskott på ca 4 miljoner kronor.

Beslutet om att ta fram en produkt görs efter en sammanvägning av behov och efterfrågan. Dessutom bör man bedöma i vilken utsträckning en produkt skall bli föremål för subventioner.

Om konsumentinriktat informationsmaterial skall produceras i statlig regi eller ej är en fråga om lämplighet, effektivitet och i vilken utsträckning behoven inte tillgodoses av andra aktörer. Den grafiska och trycktekniska produktionen sker i dag externt. Sakbyråerna står för framtagning av det underlag som behövs: manus, programmering etc. Därmed utnyttjas naturligt den kunskap som finns inom verket. Men även extern expertis anlitas.

Enligt vår uppfattning krävs en noggrann bedömning av behovet av produkter med utgångspunkt från marknadens, konsumenternas och den lokala verksamhetens behov. Man bör lyfta fram förlagsverksamheten organisatoriskt och

- undersöka möjligheterna till ökad självfinansiering
- bedöma marknadens behov och den befintliga produktionskapaciteten
- förbättra förutsättningarna för en mer rationell produktion
- redovisa alla kostnader per produkt
- ge möjligheter till en bättre marknadsföring
- skapa underlag för ett samarbete med andra myndigheter.

Informationsverksamheten bör dra fördel av nya media och i ökad omfattning använda konsumenttidningen som en informationskanal. Ny teknik bör prövas, särskilt sådan som kan göras självfinansierande. Försök görs för närvarande med hämtfax, multimedia m.m. Användning av 071-nummer har diskuterats. Kontakterna med massmedia är också betydelsefullt. Konsumentverkets etablerade informationsfunktion och kontakter med media kan i högre grad utnyttjas av andra myndigheter.

Vi har, liksom när det gäller tidskrifter och provning, över-



vägt möjligheterna att överföra förlagsverksamheten till ett bolag. Vi har dock beslutat att inte föreslå en sådan åtgärd. För det första är det i dag inte möjligt att få till stånd en affärsmässigt självbärande verksamhet av denna art. Subventioner blir nödvändiga även i fortsättningen. För det andra är delar av informationsverksamheten integrerad i den övriga verksamheten, t.ex. idéarbete, manusskrivning m.m.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndighetens förlagsverksamhet utvecklas genom att den ges en mer affärsmässig profil och marknadsförings tydligare.*

## 31.5 Kursverksamhet

Konsumentverket bedriver utbildning av konsumentvägledare, lärare, socialsekreterare m.fl. 1992/93 genomgick drygt 350 gymnasie- och grundskollärare och 600 socialsekreterare Konsumentverkets utbildning. Dessutom tillhandahölls konsumentvägledare utbildning motsvarande 1 000 kursdagar. Tyngdpunkten är utbildningen till tjänstemännen på kommunal nivå. Ett ökat samarbete med de frivilliga organisationerna inklusive studieförbunden bör eftersträvas för att förbättra kursverksamheten. Exempel på samarbetspartner är lärarfortbildningen, näringsidkare, konsumentombud, ekonomisk expertis etc. Eftersom utbildningen ofta rör specifika frågor, t.ex. branschöverenskommelser, lokala projekt, EES-avtalet etc., borde en utbildning erbjudas även andra målgrupper.

Vi föreslår att:

- *Utbildningsverksamheten i högre grad intäktsfinansieras; målet bör vara att varje genomförd kurs ger kostnadstäckning.*

Det bidrar också till att engagemanget och ansvaret för verksamheten ökar till nytta för kursdeltagarna. Viss kursverksamhet kan dock subventioneras efter prövning.

## 31.6 Forskning och utveckling

Inom det konsumentpolitiska området krävs kontinuerlig kunskapsutveckling med både forskning och utvecklingsarbete. För närvarande är forskningen inom konsumentområdet eftersatt och bristfälligt organiserad. Statens ansvar är otvetydigt.

I en PM som överlämnats till kommittén diskuterar professor



Sven Thiberg, KTH, den konsumentpolitiska forskningen. Han pekar på behovet av ett ramprogram för forskningen, samt på behovet av kunskapsöversikter och kunskapspridning. Thiberg påpekar att forskning på konsumentområdet inte tillhör någon särskild akademisk disciplin. Tvärtom bedrivs forskning om konsumenter och konsumtion inom många områden med vitt skilda teoretiska och metodologiska ansatser. Försök att förankra konsumentforskningen inom högskolor och institutioner på mer kontinuerlig bas har delvis lyckats inom det konsumenttekniska området (Chalmers tekniska högskola och KTH). Däremot har det varit svårare inom det konsumentekonomiska området.

Kommittén vill framhålla behovet av sådan forskning, dvs. om konsumenters rätt och ekonomi. Det krävs en särskild satsning på detta område.

Svårigheterna att etablera den konsumentekonomiska forskningen har berott delvis på osäkerhet vad gäller finansieringsvillkor, delvis på brist på styrning och uttalad policy vid inrättandet av forskartjänster. Konsumentverkets nuvarande resurser och uppbyggnad ger inte utrymme för egen forskning. Forskningsanslaget som verket fördelar, 2 miljoner kronor, ger Konsumentverket en beställarroll vilket har både för- och nackdelar. En nackdel är att kortsiktigheten i resurstilldelningen gör att långsiktig kompetensuppbyggnad inte kan finansieras av Konsumentverket.

Kvalificerad forskning förutsätter långsiktig kunskapsuppbyggnad, kontinuitet och en säkerställd tillväxt av kompetenta forskare. Detta förutsätter i sin tur en högskolemiljö med forskarutbildning. För att garantera kvaliteten måste alltså högskolor och universitet ta huvudansvaret för forskningsområdet.

Inrättandet av nya institutioner eller avdelningar för konsumentekonomi bör därför övervägas. Viktiga områden för forskningen är kopplingen mellan konsument, marknad och miljö, avreglering av offentlig sektor, samt internationalisering respektive effekter av förändringar i handelns struktur. Här finns stora behov av forskning och utveckling. Konsumentekonomi och -rätt som discipliner lever emellertid ett undanskymt liv inom de stora ämnena företagsekonomi och nationalekonomi samt juridik. Försöken att få en förankring av det konsumentekonomiska perspektivet nationellt, lika väl som internationellt, har varit föga framgångsrika.

Finansieringen av konsumentforskningen kan ske via forskningsråd och via uppdrag. För närvarande får forskningen stora tillskott via de s.k. strukturfonderna. I viss mån bör medel från



dessa fonder kunna styras till konsumentforskning. Nämnas bör också att Konkurrensverket fått 18 miljoner kronor för sin forskning. I den mån konsumentforskning berör konkurrens-ekonomiska frågor bör dessa medel också kunna bidra till konsumentforskningen.

Noteras bör också att nya resurser till denna forskning inte bara bidrar med ökad kunskap i konsumentfrågor. De utgör också ett allmänt stöd för forskning. Med den nuvarande stora tillströmningen av doktorander till de samhällsvetenskapliga och juridiska fakulteterna finns ett stort behov av ökade resurser för unga forskare.

Rationellt resursutnyttjande och rationell informations-spridning kräver en överblickande och initierad kontaktskapande instans. Denna funktion föreslås knuten till Centrum för privat-ekonomi.

Det sker ett omfattande utvecklingsarbete inom det konsumentpolitiska området. Verksamheten bedrivs i stor utsträckning inom Konsumentverket, som tillsammans med andra gjort viktiga insatser inom bl.a. områdena hushållsekonomi, varuförsörjning och reklamens utveckling. Konsumentverket avsätter för budgetåret 1993/94 (inklusive det särskilda forskningsanslaget) var 15 miljoner kronor till utredning/utveckling/forskning. Utvecklingsarbetet är en omistlig del i utvecklingen av den kompetens som behövs i den statliga verksamheten både vad gäller myndighetsutövning, information och stöd.

Utifrån ovanstående föreslår vi att arbetet med forskning och utveckling bör ges följande inriktning:

- *Den konsumentpolitiska forskningen förstärks inom universitet och högskolor, speciellt området konsumenträtt och ekonomi.*
- *Regeringen tillsammans med ansvariga myndigheter samt experter och forskare tar fram ett konsumentpolitiskt forskningsprogram.*

Detta forskningsprogram bör precisera formerna för hur arbetet skall finansieras via centrala forskningsmedel och genom uppdrag.

Programmet bör överväga organisationen av konsumentforskningen och dess anslutning till universitet och högskolor.

Särskilt bör behovet av forskning om nya konsumentområden som internationalisering, avreglering, strukturförändringar i handeln med varor och tjänster och miljö beaktas.

Vi vill särskilt betona vikten av deltagande i internationella

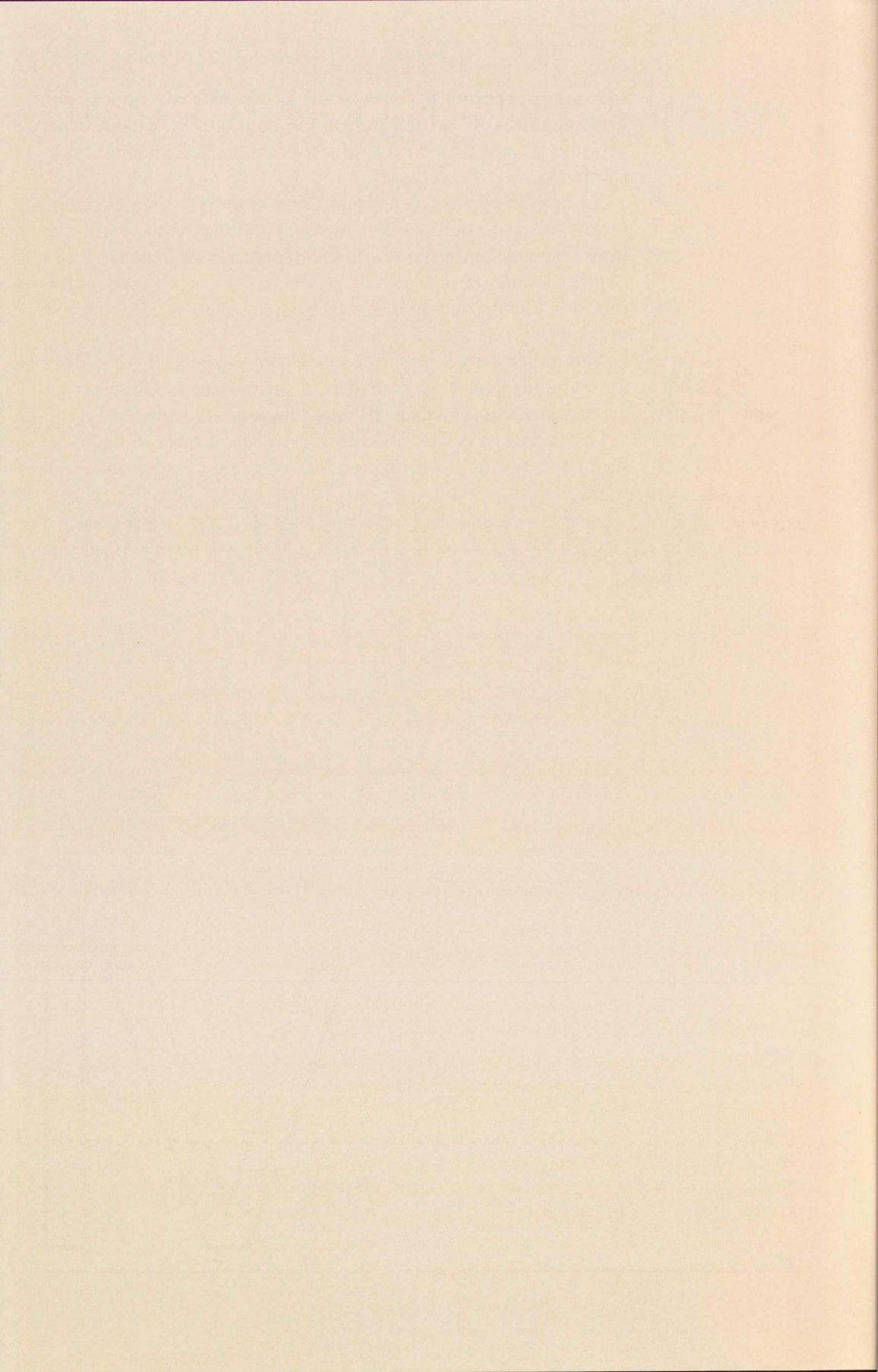
forskningsprogram. Av vikt är också vidareutveckling av den konsumenttekniska forskningen vid de tekniska högskolorna, produktsäkerhetsforskning samt forskning om den lokala verksamheten.

En uppgift för det föreslagna Centrumet för privatekonomi är att initiera och stödja uppdragsforskningen inom det konsumentekonomiska området. Centrumet skall också ha en överblickande och kontaktskapande roll. Forskningsprogrammet bör därför också precisera Centrum för privatekonomis verksamhet i denna del.

Vad gäller det tillämpliga utvecklingsarbetet utgår vi ifrån att detta blir en del av de ansvariga konsumentmyndigheternas arbete, inte minst i stödet till den lokala verksamheten.

I avvaktan på beslut i dessa frågor förutsätter vi att de medel som i dag avsätts för forskning vid Konsumentverket kvarstår.





---

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

# Det statliga engagemanget

DEL  
VI

---



ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

# Det statliga engagemanget

DE  
N

# Inriktningen av det statliga engagemanget

Förvaltningsmässigt består statens engagemang på det konsumentpolitiska området av dels myndighetsutövning, dvs. utveckling och tillämpning av regler samt övervakning av att dessa följs, dels kunskapsutveckling och spridning av kunskaper, i den mån andra aktörer inte svarar för sådan verksamhet. Myndighetsutövningen är primärt en statlig uppgift.

## 32.1 Målet för engagemanget

Vi 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 långsiktig hållbar utveckling.

Särskilt skall de resurssvaga gruppernas situation beaktas. Särskild vikt skall vidare läggas vid områden som svarar för en stor del av hushållsbudgeten, den s.k. baskonsumtionen: främst livsmedel, boende, transporter, kläder och tjänster.

Konsumentpolitiken bör också omfatta en medverkan till att konsumentperspektivet får en framträdande roll i beslutsprocessen inom andra statliga verksamheter. Ett brett engagemang från många myndigheter är en förutsättning för att målen för konsumentpolitiken skall kunna uppnås.



Närmandet till EU och det övriga internationella arbetet inom Norden och Gatt-området kräver såväl statens som frivilligorganisationernas ökade deltagande i det internationella samarbetet på det konsumentpolitiska området.

Detta innebär också att målen för det statliga konsumentpolitiska arbetet anpassas till det statliga åtagandet på miljöområdet, bl.a. till handlingsprogrammet Agenda 21 antaget av FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.

Förvaltningsmässigt består statens engagemang på det konsumentpolitiska området av dels myndighetsutövning, dvs. utveckling och tillämpning av regler samt övervakning av att dessa följs, dels kunskapsutveckling och spridning av kunskaper, i den mån andra aktörer inte svarar för sådan verksamhet.

Myndighetsutövningen är primärt en statlig uppgift. Om någon annan än staten skall svara för en sådan uppgift krävs reglering i lag.

Huruvida staten skall bedriva annan konsumentpolitisk verksamhet är en fråga om behov, ambition, lämplighet, effektivitet och vad andra aktörer än staten kan åstadkomma. Vi anser att såväl näringslivet som frivilligorganisationerna bör öka sitt engagemang på konsumentområdet, bl.a. på områden som tvisthantering, rådgivning, information, utbildning, opinionsbildning och i det internationella arbetet.

Den lokala verksamheten bedrivs i första hand av kommunerna, men också frivilligorganisationerna och näringslivet är av stor betydelse för det lokala konsumentpolitiska engagemanget. Staten har här en stödjande roll.

## 32.2 Utgångspunkter vid prioritering av verksamheten

En prioritering inom ramen för den statliga konsumentpolitiken förutsätter en bedömning av utvecklingen på marknaden och konsumenternas behov av statliga insatser. Utbudet på marknaden och konsumenternas behov förändras ständigt. Prioriteringar måste därför göras löpande, främst i den återkommande budgetprocessen och då med utgångspunkt från dels konsumenternas behov, som de identifieras av konsumentmyndigheten i samverkan med den lokala verksamheten och frivilligorganisationerna, dels statsmakternas övriga prioriteringar.

En primär uppgift för staten är att efter hand stärka det rättsliga konsumentskyddet. Bl.a. ställer internationaliseringen och nya distributions- och säljmetoder krav på utveckling av det rättsliga konsumentskyddet.



Vid fördelningen av resurser mellan olika områden bör prioritet under de närmaste åren ges det konsumentekonomiska området. Vi vill särskilt lyfta fram det växande behovet av ekonomisk rådgivning, budgetrådgivning och skuldsanering.

Konsumentpolitiska insatser bör i första hand inriktas mot sådana varor och tjänster som

- har betydelse för resurssvaga grupper
- ingår i begreppet baskonsumtion
- är föremål för avreglering då ett inflytande genom den demokratiska processen byts mot ett inflytande som konsument på en marknad.

På samtliga konsumentpolitiska områden bör utgångspunkten vara att beakta hänsyn till miljön och konsumenternas hälsa.

När den kommunala verksamheten tenderar att minska är det angeläget att staten på olika sätt medverkar till att det lokala arbetet främjas och att det lokala engagemanget breddas och utvecklas.

Även om många av våra förslag leder till att det statliga engagemanget ökar inom konsumentpolitiken, menar vi att statens ansvar på en del områden bör kunna minska, åtminstone på några års sikt. Statens insatser för att lösa tvister bör kunna minska i takt med att näringslivet tar ett större ansvar på detta område. Information före köp bör i ökad utsträckning styras av konsumentens efterfrågan. Informationen bör i högre grad täcka sina kostnader genom externa intäkter. I samband med budgetprocessen och vid genomförandet av våra organisationsförslag bör en tydligare prioritering göras, så att de insatser som vi särskilt lyfter fram också kommer till uttryck i verksamheten.

### 32.3 En breddad finansiering

För att öka och bredda engagemanget från andra departement och myndigheter bör man se över formerna för finansieringen av delar av verksamheten.

Inom området kunskapsutveckling och kunskapsstöd bör olika departement ta ett ökat ansvar för finansieringen av konsumentpolitiska insatser inom sina respektive områden. Former för ett utökat samarbete mellan Civildepartementet, som har ansvar för konsumentpolitiken, och andra departement av intresse för den konsumentpolitiska verksamheten bör utvecklas och ansvaret för finansieringen fördelas mellan departementen. Det kan gälla frågor inom livsmedels-, bo-



stads-, transport-, regional-, miljö- och socialpolitiken som samtidigt berör konsumentpolitiken. Samråd bör ske om hur finansieringen bäst skall fördelas på berörda myndigheter med hänsyn till det konsumentpolitiska syftet för verksamheten.

Samma system kan användas för konsumentinformationen. Statens totala utgifter förändras inte, men man åstadkommer en större bredd och en mer verkningsfull information till konsumenterna. Samtidigt bereds konsumentfrågorna en högre prioritet inom olika politikområden. Ett uppdragsförhållande skapas till andra departement och Konsument Sveriges basanslag minskar.

På motsvarande sätt bör ett samarbete utvecklas med Utbildningsdepartementet om insatser på konsumentområdet för att stärka utbildningen i skolan samt utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor.

För en effektivare kunskapsutveckling och spridning av kunskaper på konsumentområdet bör näringslivet, både genom sina organisationer och direkt från företagen, medverka i finansieringen av åtgärder på t.ex. det konsumentekonomiska området.

För att ytterligare förstärka finansieringen på det konsumentpolitiska området bör en ökad extern finansiering inom t.ex. rådgivning, utbildning och information komma till stånd. Utgångspunkten bör vara att den som begär rådgivning, deltar i utbildning eller efterfrågar information betalar för tjänsten. Staten bör till viss del bidra med subventioner, t.ex. om verksamheten avser resurssvaga grupper. Kommuner med en väl fungerande konsumentverksamhet är av stort värde för den statliga konsumentpolitiska verksamheten. Staten bör därför avsätta särskilda resurser som minskar kostnaderna för kommunerna vid köp av information, utbildning och rådgivning.

För de frivilliga organisationerna bör på motsvarande sätt som för kommunerna avsättas särskilda medel för att stödja deras verksamhet på konsumentområdet. Organisationerna är beroende av stöd från staten för att i större omfattning kunna medverka i det konsumentpolitiska arbetet. Organisationernas bidrag till en verkningsfull konsumentpolitik är de insatser och det breda engagemang som växer ur ett åtagande på frivillig grund.



KAPITEL

33

# Motiv för att förändra den statliga konsumentorganisationen

Organisationsstrukturen bör utgöra grunden för en renodling, för stabilitet och kontinuitet i verksamheten samt för flexibilitet och anpassning till förändrade krav och behov i det konsumentpolitiska arbetet.

Den statliga organisationen har inte genomgått några större förändringar efter sammanslagningen av Konsumentombudsmannen och Konsumentverket 1976. Däremot har innehållet i konsumentpolitiken omprövats och utvidgats. Hushållsekonomi, miljöfrågor, internationell verksamhet, och utbildning är områden som efter hand har ökat i betydelse. Nya aktörer, framför allt på den lokala nivån, har tillkommit.

1986 års konsumentpolitiska beslut bekräftade den tidigare inriktningen, men poängterade särskilt den lokala verksamheten, det hushållsekonomiska perspektivet och behovet av att engagera fler grupper i verksamheten. Till följd av beslutet gjordes en översyn av Konsumentverkets organisation som framför allt ledde till en ökad integrering av arbetsuppgifter.

Vid val av organisation för den statliga konsumentpolitiska verksamheten bör beaktas såväl organisatoriska, konsumentpolitiska som förvaltningspolitiska förutsättningar.



### 33.1 Organisatoriska och konsumentpolitiska överväganden

Konsumentverkets verksamhet består av många olika delar. Verket skall täcka stora bransch- och produktområden, arbeta nationellt och internationellt och aktivt stödja de lokala insatserna. Uppsättningen av medel är bred: lagtillämpning, förhandlingar, information, utbildning, provning, forskning m.m. Samverkan med frivilligorganisationer, näringslivet samt andra myndigheter och departement är omfattande. Bredden i verksamheten gör att det är svårt att formulera en gemensam verksamhetsidé. Däremot kan varje del för sig formulera en verksamhetsidé.

En fjärdedel av verksamheten är myndighetsutövning, medan övrig verksamhet omfattar utveckling av metoder och stöd för lokal rådgivning i hushållsekonomi, studier av marknadens utbud i fråga om pris, kvalitet och service, tidnings- och förlagsproduktion, testverksamhet, utredningar om den kommersiella servicens utveckling med stöd till länsstyrelser och kommuner m.fl., kunskapsutveckling utöver behovet för myndighetsutövningen, organisationsutveckling m.m.

Uppdragsgivarna är flera: staten vid myndighetsutövning, konsumenterna och vidareförmedlare av information genom tidnings- och förlagsproduktion, kommunerna avseende stöd till deras verksamhet på konsumentområdet, andra myndigheter vad gäller provning, utbildning m.m., frivilligorganisationerna för stöd och näringslivet avseende provning och gemensamma överenskommelser.

Konsumentverket finansieras genom anslag från staten och genom intäkter från försäljning av tjänster och tidnings- och förlagsprodukter samt specialdestinerade bidrag. Vi har inte haft möjlighet att i detalj analysera Konsumentverkets organisation, arbetsätt och verksamhetsresultat. Genom ett konsultuppdrag har vi i samverkan med representanter för verket diskuterat organisatoriska alternativ. Av konsulternas rapport till kommittén framgår bl.a.

- att styrningen från departementet behöver förbättras
- att verksamhetens bredd gör det svårt att formulera en tydlig verksamhetsidé.

Principiellt anser vi att en verksamhet med en sådan bredd, med så olika uppgifter/roller riktade till många målgrupper och med skilda ekonomiska villkor ställer stora krav på styrning och uppföljning från såväl statsmakternas som myndighetens sida.



Våra förslag till förändringar av innehållet i och kraven på konsumentpolitiken leder till att behovet av styrning och uppföljning ytterligare ökar. Därtill kommer att det är viktigt att skilja verkets myndighetsutövande uppgift från dess roll som företrädare för konsumentintresset på andra områden. Vi menar att den blandning av roller som är följden av Konsumentverkets nuvarande organisation rymmer en risk att varken den myndighetsutövande eller den konsumentstödjande rollen kommer till sin rätt.

Vi vill särskilt framhålla att följande faktorer bör beaktas vid behandlingen av hur verksamheten skall organiseras för att största möjliga effekt av de tillgängliga resurserna skall uppnås:

- *Verksamheten breddas* till följd av avregleringar inom den offentliga sektorn och kraven på en långsiktigt hållbar utveckling från miljösynpunkt.
- *Insatserna bör öka* på det konsumentekonomiska området till följd av den ekonomiska utvecklingen och det växande behovet av information för att konsumenterna bättre skall kunna disponera sina ekonomiska resurser.
- *Internationaliseringen ökar*, särskilt för den myndighetsutövande delen och vid behandling av standardiseringsfrågor, till följd av EES-avtalet, Gatt-avtalet och ett ökat handelsutbyte med länder i östra Europa. I det internationella arbetet är det nödvändigt att den myndighetsutövande rollen och rollen som företrädare för konsumentintresset är åtskilda.
- Kraven på *extern finansiering* ökar för verksamhet som inte är myndighetsutövning, t.ex. information, utbildning och försäljning av andra tjänster samt utgivning av tidningar och förlagsprodukter.
- De ökande behoven kräver en *breddning på det konsumentpolitiska området*; olika departement och myndigheter, frivilligorganisationer och näringslivet måste i ökad omfattning ta del i verksamheten.
- Den centrala konsumentpolitiska verksamheten bör *utveckla och bredda det lokala engagemanget*; konsumentproblem bör i högre grad lösas på lokal nivå.

I det följande utvecklar vi vår syn på några av ovanstående faktorer som inte tidigare har behandlats.



## 33.2 Krav på besparingar och på ökade intäkter

De medel som avsätts för konsumentpolitiska insatser är förhållandevis små. Den konsumentpolitiska verksamheten i statlig regi har ca 95 miljoner kronor i anslag. Därtill kommer externa intäkter på ca 32 miljoner kronor.

Enligt direktiven bör vi peka på åtgärder som kan leda till ytterligare besparingar för staten.

Enligt vår bedömning saknas, på kort sikt, förutsättningar att minska det statliga engagemanget. Frivilligorganisationerna har inte ekonomiska möjligheter att överta verksamheter som i dag bedrivs av staten. Effekterna av att näringslivet tar ett ökat ansvar för bl.a. tvisthantering kommer att visa sig först på längre sikt.

De åtgärder som vi föreslår leder till ett ökat statligt engagemang inom vissa områden. Resursbehovet kan dock bedömas först efter en detaljerad genomgång av verksamheten och utifrån den organisatoriska lösning som anses lämpligast.

Möjligheterna till extern finansiering bör utnyttjas i högre grad än som nu är fallet.

Konsumentverkets ledning bedömer att de externa intäkterna och bidragen bör kunna öka med ca 10 miljoner kronor över en treårsperiod.

Den konsumentpolitiska inriktningen mot resurssvaga grupper begränsar dock möjligheterna till extern finansiering. Att kombinera krav på extern finansiering med statliga subventioner för vissa grupper kräver att staten tydligt anger vilka delar av verksamheten som bör subventioneras och vilka delar som bör drivas med full kostnadstäckning.

En ökad extern finansiering kräver en tydligare redovisning. Relevanta kostnader skall belasta de produkter och tjänster som ger intäkter. Eventuella subventioner skall redovisas, liksom det ekonomiska utfallet av försäljningen av varje produkt.

## 33.3 Bättre möjligheter att hävda det rättsliga skyddet

Behovet av insatser för att stärka konsumenternas möjligheter att hävda sin rätt berör både Konsumentverkets område, Konsumentombudsmannens ställning, den lokala verksamheten som svarar för en viktig del av bevakningen på rättsområdet, och Allmänna reklamationsnämndens verksamhet.



Konsumenternas rättsliga ställning påverkas framför allt av lagstiftningens tillämpning och efterlevnad. Det rättsliga skyddet har successivt byggts ut. Ett förslag till en ny marknadsföringslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Vi föreslår inte nya eller förändrade rättsregler på detta område. Behovet av åtgärder beaktas fortlöpande av statsmakterna och Konsumentverket. Det internationella samarbetet på det rättsliga området ställer dock ökade krav på såväl statsmakterna som konsumentmyndigheten. För att svenska önskemål om ett starkare konsumenträttsligt skydd skall få genomslag i det internationella samarbetet krävs ett starkt och tydligt agerande som underlättas av en renodlad organisation.

### 33.4 Internationaliseringen som organisatorisk drivkraft

Närmandet till EU har förändrat kraven på det konsumentpolitiska arbetet. Insatserna på standardiseringsområdet ökar också i betydelse. Staten deltar i utvecklingen av regelverket, men samarbetet inom ramen för t.ex. EES-avtalet ställer dessutom krav på ett aktivt deltagande från frivilligorganisationerna. Sveriges konsumentråd har i fler och fler sammanhang fått rollen att representera svenska konsumenter. Europasamarbetet kräver ett nära samarbete mellan regeringskansli, myndigheter och konsumentorganisationer för ett så samordnat uppträdande som möjligt från svensk sida.

Internationaliseringen aktualiserar ytterligare behovet av att renodla aktörernas roller (regeringskansliet, myndigheterna, frivilligorganisationerna och näringslivet), både i det internationella agerandet och vid genomförandet av regelsystem.

### 33.5 Organisatoriska förutsättningar för ett breddat engagemang

En breddning av det konsumentpolitiska engagemanget innebär att näringslivets medverkan genom egenåtgärder och finansiella åtaganden ökar, att frivilligorganisationernas engagemang främst lokalt och internationellt växer och att engagemanget inom den statliga sfären vidgas. En breddning av engagemanget innebär att samtliga aktörer i ökad utsträckning medverkar i prioriteringen och inriktningen av insatser, aktivt deltar i det direkta konsumentpolitiska arbetet och finansiellt bidrar till verksamheten.



Näringslivet kan genom egna insatser avlasta den statliga verksamheten inom tvisthantering, marknadsföring och rådgivning till konsumenterna. Insatser av intresse i detta sammanhang är Konsumenternas försäkringsbyrå och Konsumenternas bankbyrå.

Under årens lopp har frivilligorganisationernas medverkan utgjort ett värdefullt bidrag till utvecklingen av konsumentpolitiken. Avregleringen av delar av den offentliga sektorn och Sveriges närmande till EU aktualiserar frågan ytterligare. I avregleringen är det enligt vår mening angeläget att konsumentintresset ges en mer framträdande position vid ställningstaganden från statsmakternas sida. Närmandet till EU ställer krav på medverkan även i den internationella beslutsprocessen, både i fråga om regelverket och standardiseringsarbetet.

Enligt direktiven bör vi överväga att överföra uppgifter till frivilligorganisationerna för att stärka organisationerna i deras verksamhet och tydligare avgränsa det statliga engagemanget till uppgifter som primärt åligger staten.

Frivilligorganisationerna är dock inte nu beredda att ta på sig ett huvudmannaansvar eller att svara för finansieringen av delar av den statliga konsumentpolitiska verksamheten. Deras ekonomiska situation är sådan att de inte har möjlighet att vare sig på kort eller lång sikt överta några uppgifter.

Vi anser dock att en utgångspunkt för den statliga konsumentpolitiska organisationen bör vara att åstadkomma sådana arbetsformer att frivilligarbetet underlättas. Den statliga organisationen bör därför ges en sådan utformning och inriktning att:

- *Ett bredare frivilligt engagemang kan utvecklas på lokal nivå*
- *Frivilligorganisationerna ges ett ökat inflytande över utvecklingen av den statliga verksamhet som inte är myndighetsutövning*
- *Insatserna ges ett sådant stöd att det frivilliga arbetet har möjlighet att utvecklas.*

### 33.6 Stöd till den lokala verksamheten

Den lokala konsumentverksamheten är en strategisk resurs för att de statliga konsumentpolitiska insatserna skall få ett brett genomslag. Staten bör stödja den lokala verksamheten genom att tillhandahålla kunskap, främja ett erfarenhetsutbyte, medverka i utvecklingen av den personal som är engagerad lokalt och stödja kommuner och andra vid etableringen av lokal



verksamhet. Stöd bör också ges vid hantering av ärenden på den lokala nivån.

Det nära samspelet mellan den centrala och den lokala konsumentverksamheten bör utvecklas vidare. Stödet till den lokala verksamheten bör vara en av de viktigaste uppgifterna för det statliga konsumentengagemanget. Företrädare för den lokala verksamheten bör i ökad utsträckning delta i utvecklingen av den centrala verksamheten. Vi anser det angeläget att former för detta samspel ytterligare utvecklas (bl.a. för planeringen av den statliga verksamheten och samordningen av den statliga och lokala verksamheten).

### 33.7 Förvaltningspolitiken förutsätter renodling

I den statliga förvaltningspolitiken lades under 1980-talet och i början av 1990-talet en ökad vikt vid resultatredovisning och marknadsanpassning. Statlig verksamhet skall så långt det är möjligt begränsas till myndighetsutövning och områden av vikt som inte ombesörjs på annat sätt. Andra verksamheter än myndighetsutövning bör om möjligt utsättas för konkurrens. Bolagisering bör prövas där marknadsmässiga förutsättningar finns.

De statliga verksamheterna bör präglas av tydlighet i roller och inriktning. I den pågående omstruktureringen av förvaltningen eftersträvas ofta en åtskillnad mellan renodlad myndighetsutövning, kunskapsutveckling och informations/opinionsbildning. Exempel på detta slag av renodling är

- utbrytningen av Arbetarskyddsstyrelsens (reglering) forskningsverksamhet till Arbetsmiljöinstitutet (forskning och kunskapsutveckling)
- bildandet av Folkhälsoinstitutet (information/utbildning) ur Socialstyrelsen (reglering/utvärdering)
- organiseringen av Konkurrensverket (reglering) ur SPK/NO (utredning/reglering)
- utbrytningen av Elsäkerhetsverket (reglering) ur NUTEK (kunskapsutveckling, främjande)

Avsikten med renodling är att nå bättre förutsättningar att styra och följa upp verksamheter. Styrning och uppföljning från regeringen och riksdagen görs tydliga i förhållande till de politiska instrumenten (reglering, information, kunskapsutveckling och kunskapsspridning). Genom renodling skapas också förutsättningar för tydligare verksamhetsidéer och därmed intern styrning för respektive verksamhet. Möjligheter



skapas också att välja ledningsform med hänsyn till kraven utifrån verksamhetens art och inriktning.

De förvaltningspolitiska motiven för renodling förstärks av de tidigare redovisade konsumentpolitiska faktorerna.

### 33.8 Allmänna organisatoriska överväganden

Vid val av organisation för den statliga konsumentverksamheten bör även andra krav beaktas än de som anges i direktiven. Förutsättningar bör också finnas att höja effektiviteten såväl i verksamheten som ut mot omvärlden.

Organisationen bör ges förutsättningar för en *stabil och tillförlitlig utveckling på lång sikt*. Kompetens som byggts upp bör tas till vara och kontinuiteten bör bevaras. Organisationen bör ges en erforderlig ekonomisk uthållighet. Ett beroende av kortsiktiga intäkter kan verka negativt på organisationens behov av långsiktigt agerande. Eventuella uppdrag bör ges med god framförhållning.

Organisationen skall vara *väl förankrad i samhället*. Den skall av statsmakterna uppfattas som värdefull, den skall involvera andra aktörer och vara väl förankrad bland myndigheter, frivilligorganisationer och i den lokala verksamheten.

*En tydlig verksamhetsidé* bör formuleras till gagn för den egna organisationen och omvärlden. När verksamhetsidén väl fastställts bör man definiera inriktning, åtgärder, arbetsätt och målgrupper för verksamheten.

Organisationen bör präglas av *dynamik, öppenhet och förmåga till anpassning till förändringar*. Organisationen behöver löpande göra prioriteringar. Ett väl utvecklat signalsystem och en förmåga till snabb omställning är villkor för att möta nya problem på marknaden. För detta krävs ett flexibelt sätt att arbeta: tillgång till fria resurser, en stor del program- och projektverksamhet och nära samverkan med andra aktörer.

### 33.9 Sammanfattning och grund för val av organisation

Den statliga konsumentpolitiska verksamhetens organisation bör väljas utifrån följande krav:

- *Bättre styrning och prioritering av insatser*
- *Effektiva insatser kring de områden som vi angivit som viktiga*

- *Möjligheter till ett effektivt agerande internationellt*
- *Bättre förutsättningar att tydliggöra konsumentintresset på olika områden under 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.*

Organisationsstrukturen bör utgöra grunden för en renodling, för stabilitet och kontinuitet i verksamheten samt för flexibilitet och anpassning till förändrade krav och behov i det konsumentpolitiska arbetet.

Vi förordar:

- *En renodling av Konsumentverkets olika roller och verksamheter.*



# Förändringar av Konsument- verket

Det statliga engagemanget omfattar dels myndighetsutövning, dels annat än myndighetsutövning. I den senare delen ligger utveckling och förmedling av kunskap till stöd för konsumenterna, men också påverkan på företag och marknad, produktpåverkan genom forskning, utredningar, provning, utbildning och information samt varuförsörjning, särskilt med hänsyn till resurssvaga grupper som handikappade. I myndighetsutövningen agerar man med rättsliga medel mot marknaden med dess producenter för att ta till vara konsumenternas intressen. I den stödjande verksamheten arbetar man renodlat utifrån konsumenternas intressen direkt eller indirekt genom frivilligorganisationer och lokal verksamhet.

## 34.1 Allmänna överväganden

En renodling av de olika rollerna kan åstadkommas antingen genom en uppdelning av dagens Konsumentverk i två delar, en myndighetsutövande och en konsumentstödjande del, eller genom sådana förändringar inom Konsumentverket att rollerna tydliggörs i den interna organisationen. Vi beskriver dessa två alternativ nedan.

Vi har i utredningsarbetet också diskuterat andra förändringar. Vi har studerat samspelet mellan Konsumentverket och andra myndigheter med produkt- eller funktionsansvar inom områden som gränsar till konsumentpolitiken. Vi har särskilt prövat möjligheterna att samordna verksamheter mellan Konsumentverket och Statens livsmedelsverk. Vi har emellertid inte



genom den utredning som vi låtit göra av Statens livsmedelsverk och Konsumentverket funnit några större effektivitetsvinster. Uppgifter och kompetensbehov skiljer sig åt i alltför hög grad.

Vi har övervägt andra verksamhets- och huvudmannaförmer som bolag och stiftelse för vissa verksamheter. Verksamheten har dock inte marknadsmässiga förutsättningar för att kunna bolagiseras. Stiftelseformen å sin sida förutsätter finansiell medverkan från andra intressenter, men intresse föreligger inte från andra aktörer. Dessutom bör en del av ett politikområde stå under insyn av statsmakterna.

Vi anser därför att:

- *Myndighetsformen är mest lämplig. Den utvecklingslinje som vi förordar är renodling.*

## 34.2 Gemensamma utgångspunkter

De gemensamma utgångspunkterna gäller oavsett val av alternativ och måste komma till uttryck i båda organisationsalternativen.

Finansieringen av det statliga engagemanget bör breddas, dels genom ökade externa intäkter, dels genom att andra departement avdelar resurser för konsumentåtgärder inom sitt politikområde (se vidare kap. 35). En eventuell subvention av insatser redovisas öppet. I övrigt skall full kostnadstäckning av olika produkter och tjänster ske. Båda organisationsalternativen utgår från över tiden ökade externa intäkter, omfördelning av anslag mellan departement och visst tillskott från några departementsområden.

Vid dimensioneringen av organisationen i de båda alternativen utgår vi från oförändrade totala resurser. De ökade behov av insatser som vi redovisar bör mötas genom breddad finansiering och med en hårdare prioritering.

I kapitel 35 redovisar vi åtgärder för att förbättra styrningen av de samlade statliga konsumentpolitiska insatserna, liksom åtgärder för att bredda engagemanget och åstadkomma effektiva avgränsning och samarbete mellan myndigheterna. En viktig funktion för konsumentmyndigheten är att övervaka konsumentfrågorna inom olika politikområden och ta initiativ till åtgärder (den s.k. vakthundsfunktionen). Åtgärderna får något olika utformning beroende på om man väljer en eller två konsumentmyndigheter.

Verksamheter som har, eller på sikt kan utveckla, en hög grad av intäktsfinansiering är testverksamhet, Råd & Rön, förlags-



produktion och kursverksamhet. I båda alternativen ges dessa verksamheter en större affärsmässighet genom införande av interna resultatenheter.

Ikapitel 20 redovisas insatser för att förstärka det konsumentekonomiska perspektivet. Bl.a. föreslås inrättandet av ett särskilt Centrum för privatekonomi. Detta ges en självständig ställning, men kan i båda alternativen administrativt knytas till en konsumentmyndighet.

Det är av stor betydelse att den kompetens som i dag finns inom Konsumentverket kan tas till vara i den nya organisationen. Vi förutsätter att så sker. Oavsett alternativ måste dock arbetsformerna bli mer flexibla med hänsyn till förändringar i omvärlden och i konsumenternas behov samt olika marknaders utveckling. En ny samhällsutveckling kräver en flexibel organisation och en ökad användning av fria resurser, t.ex. resurser för köp av tjänster för bl.a. projektverksamhet.

Oavsett alternativ föreslår vi att lämpligheten av en samlokalisering av verksamheterna prövas och inbegriper då också Allmänna reklamationsnämnden. Motiven för detta är att vi eftersträvar en renodling av statens verksamheter på konsumentområdet, men förordar samtidigt att bästa möjliga förutsättningar skapas för samverkan mellan myndigheterna. Vi anser att det av konsumentpolitiska skäl är angeläget att verksamheterna bedrivs under samma "tak". Det främjar samarbetet myndigheterna emellan, leder enligt vår bedömning till lägre kostnader och främjar kontakterna med andra aktörer. En invändning mot att samlokalisera ARN med övriga konsumentmyndigheter är att ett tvistlösande organ ej bör lokaliseras tillsammans med myndighet som företräder ett partsintresse. ARN är dock inte en domstol, utan ett organ som tillsammans med andra konsumentpolitiska myndigheter skall medverka till att målen för konsumentpolitiken uppnås, bl.a. genom att stödja och utveckla den lokala verksamheten.

Vi föreslår att:

- *Konsumentmyndigheterna samlokaliseras och lämpligheten av att samlokalisera ARN med de övriga konsumentmyndigheterna prövas.*

De två alternativen beskrivs i syfte att ge en översiktlig bild av inriktning, uppgifter, organisation, finansiering, arbetsformer och kompetens. De två nya myndigheterna i alternativ 1 presenteras något mer utförligt än alternativ 2, som är en vidareutveckling av dagens Konsumentverk (beskrivet i kap. 5). Vi förutsätter att en noggrann genomgång görs av organisationen



före ett genomförande. I bilaga 4 finns förslag till instruktioner och detaljorganisation för alternativen.

### 34.3 Renodling genom delning. Alternativ 1.

Konsumentverket delas i två myndigheter:

- En anslagsfinansierad myndighet, *Nya Konsumentverket*, med i huvudsak rättstillämpande uppgifter.
- En uppdragsmyndighet, *Konsument Sverige*, med uppgift att främja konsumentintresset genom kunskapsutveckling och kunskapsstöd.

De två myndigheterna speglar det statliga engagemangets två inriktningar: myndighetsutövning och annat konsumentstöd.

#### *Nya Konsumentverket*

Det Nya Konsumentverket svarar för statens myndighetsutövande uppgifter inom konsumentpolitiken, dvs. normgivning, tillsyn och konsumentombudsmannafunktionen. Utformningen av det nya Konsumentverket syftar till att lyfta fram myndighetsutövningen inom konsumentområdet och därmed bidra till att stärka konsumenternas rättsliga ställning. Genom en renodling tydliggörs bättre bl.a. Konsumentombudsmannens ställning.

Nya Konsumentverkets verksamhetsidé kan formuleras sålunda:

*Konsumentverket arbetar för att förebygga och lösa konsumentproblem på marknaden genom tillämpning och utveckling av den konsumenträttsliga lagstiftningen för att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling och medverka i det internationella samarbetet vad gäller konsumenträtt och standardisering.*

#### Uppgifter

Konsumentverket har det övergripande tillsynsansvaret för den allmänna konsumenträtten (bl.a. marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen, prisinformationslagen, produktsäkerhetslagen och konsumentkreditlagen). Uppgifterna är bevakning och kontroll av marknaden och näringsidkare, talan i Marknadsdomstolen genom Konsumentombudsmannen och handläggning av anmälningar.



Verket skall driva förhandlingar med branscher och företag och föreslå egenåtgärder. Genom att följa rättsläget och marknaden skall man initiera och medverka i utvecklingen av ny lagstiftning.

Det Nya Konsumentverket svarar för beredningen av Konsumentombudsmannens ärenden.

En väsentlig uppgift för Nya Konsumentverket är att delta i utveckling av internationella normsystem och att medverka till att dessa överförs till svenska förhållanden, liksom att medverka i standardiseringsarbetet.

### **Organisation och finansiering m.m.**

Konsumentverket föreslås vara en anslagsfinansierad myndighet.

Storleken på anslaget bestäms av de politiska ambitionerna kring rätts- och marknadsbevakning och det internationella arbetet med både reglering och produktsäkerhet. Med utgångspunkt från nuvarande resurser vid Konsumentverket, dvs. oförändrad ambitionsnivå, beräknas behovet till ca 60 årsarbetskrafter och ca 23 miljoner kronor.

Det nya Konsumentverket är ett enrådighetsverk och leds av en generaldirektör, som tillika är Konsumentombudsman och som skall vara jurist med domarerfarenhet. Organisationernas intressen kanaliseras i direkta arbetsöverläggningar i en viss fråga, i branschöverenskommelser, genom riktlinjer m.m. Kontaktorgan bör finnas.

Myndigheten svarar för sin egen administration, framför allt ekonomi och personalfrågor. Kontorsservice som växel, vaktmästeri, bibliotek m.m. köps av Konsument Sverige (se nedan).

### **Arbetsformer och kompetens**

Det nya Konsumentverket arbetar med att

- övervaka och initiera granskningar av marknaden
- handlägga ärenden
- utarbeta föreskrifter
- förhandla om riktlinjer och överenskommelser, nationellt och internationellt.

Det internationella arbetet och den därmed sammanhängande marknadskontrollen är växande områden.

Grundkompetensen består av kunskaper i juridik, ekonomi och marknadsföring. Kunskap om utredning och förhandlingsverksamhet är också viktiga områden, liksom kunskap om produktsäkerhet och standardisering.



## Samverkan

Nya Konsumentverket skall samverka med flera aktörer:

- Näringsidkare och branschorganisationer vad gäller bl.a. egenåtgärder.
- Andra myndigheter med produkt- eller funktionsansvar för att vid behov samordna lagtillämpning och marknadskontroll.
- Konsument Sverige för information om konsumenträttsliga frågor.
- Den lokala konsumentverksamheten i frågor om konsumenträtt (information och rådgivning) och marknadskontroll (specifika uppdrag).

Nya Konsumentverket har huvudansvar för konsumenträtten och arbetar för att säkra det konsumenträttsliga intresset inom andra myndigheters ansvarsområden.

## *Konsument Sverige*

Konsument Sveriges uppgift är att vara statens samlade resurs för att stödja konsumenternas möjligheter att genom ökad kunskap hävda sin rätt på marknaden, hushålla med sina resurser och bidra till en från miljösynpunkt hållbar utveckling.

Konsument Sveriges huvudsakliga målgrupp är konsumenterna, direkt genom utbildning och information och indirekt genom det lokala konsumentarbetet (kommuner, konsumentråd, konsumentombud m.fl.). En viktig uppgift är att genom olika insatser, metodutveckling och utbildning eller information stödja utvecklingen av den lokala och frivilliga konsumentverksamheten.

Konsument Sveriges verksamhetsidé kan formuleras sålunda:

*Konsument Sverige skall genom att utveckla och förmedla kunskap inom det konsumentpolitiska området tydliggöra och stödja konsumentintresset och främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling samt stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser.*

Bildandet av Konsument Sverige har till syfte att bibehålla och utveckla annat konsumentstödande arbete än myndighetsutövning, som i dag bedrivs inom Konsumentverket, i sådana former att det samtidigt bidrar till en breddning av det konsumentpolitiska engagemanget hos olika aktörer.



## Uppgifter

Konsument Sverige har bl.a. följande uppgifter:

- Att informera och utbilda samt utveckla metoder i frågor om hushållsekonomi, budgetrådgivning och skuldsanering
- Att bevaka viktiga konsumtionsområden
- Att integrera miljöfrågorna inom olika insatsområden
- Att stödja den lokala konsumentvägledningen, skola och folkbildning
- Att fullgöra en beställarroll gentemot forskning och utveckling inom konsumentområdet
- Att stödja opinionsbildning och vara pådrivare och signalgivare mot andra myndigheter
- Att utföra Konsumentverkets nuvarande provning (inklusive metodutveckling)
- Att bedriva publikationsverksamhet och framtagning av informations- och utbildningsmaterial samt material för stöd före köp.

## Organisation och finansiering m.m.

Konsument Sverige utformas som en uppdragsmyndighet med blandad finansiering och en styrelse där bl.a. kommunerna och intresseorganisationerna är företrädna.

Genom valet av uppdragsmyndighet som form understryks att Konsument Sverige, inom ramen för sin instruktion, skall ha en fri roll. Myndighetsformen däremot innebär att staten har insyn och inflytande i verksamheten som ett uttryck för den statliga konsumentpolitiken. Uppdragsformen innebär en friare form för finansiering: från anslag till olika slag av direkta försäljningsintäkter. Det leder till en skärpning av intäktskraven och till en marknadsmässig styrning av delar av verksamheten.

Konsument Sverige ges tre grundläggande finansieringsformer: basanslag, uppdragsersättning och försäljningsintäkter. Försäljningsintäkterna (tester, tidnings- och förlagsproduktion, kursverksamhet m.m.) bör på sikt (tre år) kunna svara för cirka hälften av finansieringen. Uppdragsfinansieringens omfattning bör vara cirka en fjärdedel. Denna del av finansieringen kommer från andra departement och myndigheter för långsiktiga insatser eller konkreta projekt: kunskapsutveckling, rådgivning och information. Basanslaget, den resterande fjärdedelen, omfattar de grundläggande uppgifterna: bevakningen av konsumentintresset, stödet till den lokala utvecklingen och insatser mot resurssvaga grupper och åtgärder inom baskonsumtionen.



Omfattningen av verksamheten bestäms med utgångspunkt från marknaden och ambitionerna inom konsumentområdet. Som en indikation på verksamhetens omfattning kan vi utgå från den del av Konsumentverket som inte går till Nya Konsumentverket. Med dagens personalstyrka och intäkter motsvarar den verksamheten ca 115 årsarbetskrafter och en omsättning på ca 80 miljoner kronor, varav ca 30 miljoner kronor är försäljningsintäkter.

Ytterligare medel kan tillföras Konsument Sverige genom ansvaret för kanslifunktionen för Centrum för privatekonomi (se kap. 20).

Konsument Sverige leds av en styrelse. En verkställande direktör leder det operativa arbetet. Organisationen bör vara så platt och flexibel som möjligt. Förlagsproduktionen, Råd & Rön liksom provningsverksamheten drivs i självständiga resultatenheter. Till Konsument Sverige knyts Centrum för privatekonomi som har en självständig ställning under ledning av ett privatekonomiskt råd.

### **Arbetsformer och kompetens**

Arbetsformerna i Konsument Sverige skall präglas av öppenhet och flexibilitet. En stor del av arbetet bedrivs i program och projekt. Många aktiviteter är av utåtriktad art: kurser, konferenser, information m.m. Arbetet bedrivs i nära kontakt med frivilligorganisationerna och kommunerna. Den lokala verksamhetens utveckling är en viktig utgångspunkt.

Inom utvecklings- och projektarbetet med kombinationer av utredning, projektledning samt branschkunskap inom baskonsumtionsområdena krävs generalistkompetens. För delar av verksamheten erfordras dock specialistkompetens, t.ex. journalistik (Råd & Rön, Konsumentnytt), information (förlagsverksamhet), teknik (testlaboratoriet), varuförsörjning, pedagogik (barn och ungdom, kursverksamheten) m.m.

### **Samverkan m.m.**

Konsument Sverige har viktiga uppgifter i att stödja utvecklingen av den lokala verksamheten samt främja samarbetet med de frivilliga organisationerna och andra myndigheter av intresse från konsumentens synpunkt.

Frivilligorganisationerna skall ha ett stort inflytande i styrelsen för att kunna påverka verksamhetens inriktning och resursfördelning, avvägning mellan olika områden etc. I det konkreta utvecklingsarbetet (projekt eller program) skall de finnas med antingen direkt i projekten eller i projektledningsgrupper.



Konsumentvägledarna bör vara företrädare i styrelsen. Enheten för lokalt stöd förutsätts vidare arbeta mycket nära kommunerna.

Konsument Sverige skall ta till vara konsumentintresset i sakansvariga produkt- och funktionsmyndigheter. Det kan innebära att utforma undersökningar och ta fram material på uppdrag av ansvariga myndigheter eller att på eget initiativ uppmärksamma ett konsumentproblem inom deras område. Myndigheternas sakkunskap bör användas i gemensamma projekt.

Konsument Sverige kan genom mediaenheten/Råd & Rön, förlagsverksamheten och utbildningen åta sig att förmedla viktig konsumentinformation som sakansvariga myndigheter, t.ex. Livsmedelsverket, Vägverket, Boverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, inte har de rätta kanalerna för.

De rena opinionsbildande insatserna är frivilligorganisationernas och massmedias uppgift. Konsument Sveriges roll blir att förmedla de kunskaper man besitter och utvecklar.

### *Samverkan mellan Nya Konsumentverket och Konsument Sverige*

Uppdelningen av Konsumentverket i en myndighetsdel och en konsumentstödande del på andra områden innebär en renodling av roller och verksamhetsinriktning. Konsument Sveriges huvuduppgift är stöd och information till konsumenterna. Konsument Sverige kommer också att utveckla kompetens inom flera sakområden genom provningsverksamheten, utredningar och undersökningar. Denna kompetens skall utnyttjas av Nya Konsumentverket.

De två myndigheterna kan också arbeta i gemensamma projekt, t.ex. i information om konsumenträtt, utveckling av rättsliga och stödande åtgärder inom avreglerade tjänstesektorer m.m.

Samverkan sker utifrån de roller och den specifika kompetens de båda myndigheterna har i konsumentpolitiken.

### *Sammanfattning och jämförelse mellan de två myndigheterna*

I det följande görs en jämförelse mellan de två myndigheterna för att beskriva huvudpunkterna i deras verksamhet, särdrag och olika profil.

	NYA KONSUMENT- VERKET/KO	KONSUMENT SVERIGE
Inriktning:	Tillämpning och kontroll av lagstiftning m.m.	Utveckling och förmedling av kunskap
Roll:	Myndighetsutövning	Främjande av konsumentintresset på annat sätt än genom myndighetsutövning
Målgrupp:	Marknadens aktörer	Konsumenter, näringslivet, frivilligorganisationer, kommunal verksamhet
Form:	Anslagsmyndighet	Uppdragsmyndighet
Ledning:	Enrådighetsverk	Intressestyrning
Uppgifter:	Lagtillämpning Författningsarbete	Kunskapsutveckling Information och påverkan
Arbetsformer:	Ärendehantering Förhandling	Projektarbete utifrån behov och marknadsorientering

### *Överföring av kompetens*

Merparten av den kompetens som behövs i de två myndigheterna kan överföras från nuvarande Konsumentverket. Därmed tillvaratas de kvalifikationer som i dag finns inom verket och som är de mest lämpliga för att utveckla det Nya Konsumentverkets myndighetsutövande och internationella roll liksom Konsument Sveriges utvecklande och stödjande roll. Kontinuiteten säkerställs.

## 34.4 Utveckling och renodling av Konsumentverket. Alternativ 2.

### *Utgångspunkter*

I detta alternativ bibehålls Konsumentverket som en samlad myndighet för det statliga konsumentpolitiska engagemanget.



Renodlingen genomförs genom att rollerna tydliggörs i den interna organisationsuppbyggnaden. Organisationen skall avspegla och tydliggöra kärnområdena hushållsekonomi, produkters säkerhet och funktion, rättslig marknadsbevakning och lokal verksamhet.

### *Inriktning*

Ett utvecklat Konsumentverk har i sin helhet samma inriktning för verksamheten som i dag. Den samlade verksamhetsidén kan uttryckas sålunda:

*Konsumentverket skall utifrån en helhetssyn på konsumentintresset förebygga och lösa konsumentproblem på marknaden genom tillämpning och utveckling av den konsumenträttsliga lagstiftningen och medverkan i internationellt samarbete vad gäller konsumenträtt och standardisering samt genom att utveckla och förmedla kunskap inom det konsumentpolitiska området stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och därvid främja en från miljösynpunkt hållbar utveckling.*

Det är i verkets olika delar som tydligare verksamhetsidéer kan formuleras. Ett utvecklat Konsumentverk innebär att verksamheten byggs upp utifrån de olika rollerna. Funktioner som har förutsättningar att bära sina egna kostnader skall tydligt avgränsas i organisationen. En större flexibilitet skall skapas när det gäller frågor som inte naturligt hör hemma i den fasta organisationen eller som berör flera organisatoriska enheter eller som av andra skäl kräver snabba extraordinära insatser.

Viktiga intressenter, som den lokala verksamheten och frivilligorganisationerna, får ökad insyn och ökat inflytande över verksamheten. De skall kunna delta direkt i verksamhetens genomförande, främst i tidsbestämda projekt. Kontakterna med organisationer, kommuner, skola och enskilda konsumenter är väl samordnade internt och tydligt etablerade utåt.

### *Uppgifter*

De totala uppgifterna är desamma som verket i dag ansvarar för, men med en hårdare prioritering inom de olika verksamhetsgrenarna/kärnområdena. Inom det hushållsekonomiska området sker en koncentration mot budgetrådgivning och skuld-sanering och mot baskonsumtionen (livsmedel, boende, transporter m.m.). Produktsäkerheten lyfts fram och tydliggörs inom



området kvalitet och funktion. Inom rättslig marknadsbevakning styrs verksamheten i hög grad av skeenden på marknaden (ärendetillflöde och initiativ). Det lokala verksamhetsstödet styrs av den lokala verksamhetens behov.

### *Organisation och finansiering m.m.*

Konsumentverket leds av en generaldirektör utan styrelse. Samverkan säkras med viktiga konsument- och näringslivsin-tressen i planering och prioritering säkras.

Genom en organisation som tydliggör beställar- och ut-förarfunktionen skapas förutsättningar för ett starkare kostnads-medvetande.

De konsumentpolitiskt tunga områdena organiseras i verk-samhetsgrenar: hushållsekonomi, produktsäkerhet/funktion, rättslig marknadsbevakning. Råd & Rön och Testlab organiseras i resultatenheter med krav på full kostnadstäckning inom tre år.

En särskild förlagsfunktion skapas för samordning och dis-tribution av förlagsprodukter. Intäktskrav ställs också på andra verksamheter (kursverksamhet). Vidare organiseras särskilda projekt med uppgifter av tidsbegränsad natur, där extern finan-siering och/eller externt samarbete är särskilt betydelsefullt. Exempel på områden där projekt kan bli aktuella är

- budgetrådgivning
- offentliga tjänster
- handikappfrågor
- ny teknik
- insatser på miljöområdet
- konsumentforskning.

Styrning, uppföljning och resultatanalys samt större utvecklings-frågor behandlas i en stabsfunktion till ledningen. Inom denna finns också ansvar för massmediekontakter och internationell samordning.

En modell med linjeenheter innebär en förbättrad styrning. Samtliga verksamhetsgrenar är representerade i en liten, effek-tiv ledningsgrupp.

Den rena myndighetsutövningen har ovan beräknats till ca 60 årsarbetskrafter, ca 23 miljoner kronor. Kostnaden för resterande verksamhet beräknas till ca 80 miljoner kronor. En realistisk bedömning är att den externa finansieringen på sikt (3 år) kan motsvara ca 40 miljoner kronor.



### *Arbetsformer, kompetens och samverkan*

Flexibilitet skapas bl.a. genom användande av projektarbetsformen, dels direkt under verksledningen, dels inom verksamhetsgrenarna. Inte minst för nya arbetsfält kan projekt under ett inledande skede vara att föredra framför linjeorganisation.

Frivilligorganisationer ges möjlighet att delta i projektlagd verksamhet. Erfarenheterna från detta kan bilda grund för att pröva arbetsfördelningen mellan myndigheter och organisationer.

Organisationen skall vara väl lämpad att ta till vara och vidareutveckla kompetensen hos personalen. Kravet på flexibilitet kommer också att öka behovet av ytterligare generell kompetens inom myndigheten.

### Sammanfattning

Den skisserade myndigheten skiljer sig i väsentliga delar från nuvarande organisation av Konsumentverket. I denna organisation sker samspelet mellan åtgärder till stor del inom olika varu- och tjänsteområden. I den nya organisationen däremot sker denna typ av avvägningar i en annan och mera renodlad uppdelning.

Det utvecklade Konsumentverket arbetar med en annan intern styrning och med en utökad användning av projektformen. Områdena marknadsbevakning och lokalt verksamhetsstöd får en renodlad profil: mot marknaden resp. den lokala verksamheten.

## 34.5 Värdering och förslag till huvudalternativ

Vid en jämförelse mellan de två alternativen konstateras att de i vissa delar har likartad karaktär. Vi bedömer också att förutsättningarna bör vara relativt likartade när det gäller möjligheterna att hantera förändringarna i konsumentpolitikens innehåll, som styrs av miljöhänsyn, en förstärkt marknads ekonomi och konsumentekonomin.

### *Fördelarna med alternativ 1, delning i en Konsumentmyndighet och Konsument Sverige:*

Fördelen ligger framför allt i renodlingen av roller. Konsument-



myndigheten får en tydlig profil mot myndighetsutövning och den rättsliga marknadsbevakningen. Konsumentombudsmannen får också en mer naturlig plats i en myndighet med tydlig rättslig profil. Konsument Sverige får en intressedrivande och kunskapsstödande profil: att tydliggöra och hävda konsumentintresset med hänsyn till miljöintresset, att stödja hushållen i att effektivt utnyttja sina resurser. På detta sätt uppnås en avgränsning av det statliga engagemanget och på sikt möjligheter till ett större frivilligengagemang.

Delningen följer ett mönster i den pågående utvecklingen av statlig verksamhet som betonar rollfördelning mellan olika aktörer i syfte att främja effektiviteten. Helheten växer fram genom samspelet mellan aktörerna. Genom renodlingen skapas förutsättningar för tydligare verksamhetsidéer och därmed bättre intern styrning för respektive verksamhet och myndighet. Lekmannastyrelser avvecklas i myndigheter med ett klart inslag av myndighetsutövning.

I myndighetsutövningen blir styrningen rak, departement mot myndighet. En kunskapsutvecklande eller informerande myndighet med konsumentintresset som bas kan skapa inflytande för intresseorganisationer, kommuner och andra externa intressenter och därmed bidra till att bredda engagemanget.

I direktiven framhävs behovet av att förstärka den externa finansieringen. Den reglerande verksamheten är anslagsfinansierad och den kunskapsutvecklande och stödande verksamheten kan innehålla olika finansieringsformer (anslag, uppdrag, externa intäkter) och till stor del bedrivs affärsmässigt.

När verksamheterna renodlas sker också en utveckling av olika arbetssätt. Myndighetsutövning handlar till stor del om ärendehandläggning, utredningar och förhandlingar med näringslivets branschorganisationer.

Arbete med kunskapsutveckling och information bör vara flexibelt genom projektgrupper och användning av både intern och extern kompetens.

### *Fördelarna med alternativ 2, ett utvecklat Konsumentverk:*

I detta alternativ bibehålls Konsumentverket som en samlad myndighet för huvuddelen av det statliga konsumentpolitiska engagemanget. Fördelen är framför allt att konsumentkompetens och hantering av konsumentpolitiska verktyg kan hållas samman. Ett bibehållet Konsumentverk underlättar en politisk styrning av resurserna.



En utveckling inom Konsumentverket med en ökad renodling mot olika roller och arbetssätt innebär att man förenar helhetssynen med en intern renodling. Man har en samlad tillgång till de konsumentpolitiska medlen och kan med en väl fungerande planering välja inriktning inom olika områden. Kontinuiteten och upparbetade kontaktvägar bibehålls.

### *Överväganden kring förslagen*

Omvandlingskostnaderna torde vara något större vid ett delningsalternativ än en, i och för sig ganska omfattande, intern omorganisering av Konsumentverket.

Delningsalternativet (1) utgår från en uppdelning i roller snarare än kompetens. Det finns därför risk för en dubblerad kompetens i myndigheterna. Detta kan undvikas genom samverkan mellan myndigheterna.

Några större skillnader i administrativa kostnader mellan alternativen bedömer vi inte att det föreligger. I ett delningsalternativ har bägge organisationerna tillräcklig volym för en kostnadseffektiv internadministration. I den mån gemensamma resurser behöver utnyttjas bör så kunna ske genom samlokaliseringen.

En sammanfattande jämförelse av de två alternativen leder till följande.

I frågan om verksamhetsinriktning innebär alternativ 1 att man skapar tydlighet i rollerna, externt och internt. Alternativ 2 ger fortsatta möjligheter till en konsumentpolitisk helhetssyn i en organisation.

När det gäller styrning ger alternativ 1 bättre möjligheter till extern styrning i förhållande till olika konsumentpolitiska medel. Alternativ 2 ger möjligheter att inom organisationen prioritera och välja olika åtgärder.

Möjligheterna att bredda finansieringen genom bl.a. ökade intäkter är större i alternativ 1 där det för Konsument Sverige skapas ett större tryck för att åstadkomma extern finansiering.

Möjligheterna att bredda engagemanget är större i alternativ 1 genom att Konsument Sverige på ett bättre sätt kan involvera frivilligorganisationer och den lokala verksamheten. Därmed ökas möjligheterna att på ett tydligt sätt hävda konsumentintresset.

Genom renodling av myndighetsutövningen i Nya Konsumentverket får det rättsliga agerandet en klarare profil, och kopplingen till Konsumentombudsmannen blir mer naturlig och direkt.

Fördelen med alternativ 2 är att kontinuiteten bättre kan



upprätthållas. En delning enligt alternativ 1 har den fördelen att delningen som sådan markerar ett nytänkande genom de nya organ som skapas. Ambitionerna att bredda engagemanget återspeglas därmed också i det statliga agerandet.

*Vi anser det vara av stor vikt att den ofrånkomliga statliga uppgiften att svara för konsumentskydd, rättstillämpning och myndighetsutövning i övrigt åligger en anslagsfinansierad myndighet.*

*Övriga åtaganden inom konsumentpolitiken bör enligt vår mening föras till en uppdragsmyndighet. I en sådan ges bättre förutsättningar att ta till vara och utveckla andra aktörers växande intresse och medverkan, att på sikt åstadkomma ett ökat medansvar för konsumentpolitiken och därmed breddad finansiering.*

*Vi förordar således alternativ 1 där Konsumentverket delas i Nya Konsumentverket som handhar myndighetsutövningen och Konsument Sverige som har allmänt konsumentstödande uppgifter.*



# Breddning och styrning av det statliga engagemanget

Inom flertalet politikområden är konsumentperspektivet av betydelse. Det gäller på områden som livsmedel, bostäder, kommunikationer, finansiella tjänster, miljö, kemikalier, konkurrens m.fl. Därmed har många myndigheter, vid sidan av konsumentmyndigheterna, verksamheter som berör det konsumentpolitiska arbetsfältet. I kapitel 7 har vi översiktligt belyst ett antal myndigheter med verksamheter av särskild betydelse för det konsumentpolitiska arbetet.

En förutsättning för att ambitionerna inom konsumentpolitiken skall få genomslag är att det konsumentpolitiska perspektivet beaktas vid utformningen av politiken på alla områden av betydelse för konsumenterna.

En analys av olika sektorer visar att konsumentpolitiken måste ges ökad vikt. Efter hand som delar av samhällsekonomin konkurrensutsätts är det angeläget att konsumentpolitiska överväganden beaktas i högre grad.

Det internationella samarbetet intensifieras till följd av EES-avtalet och vid ett eventuellt medlemskap i EU. Omsorgen om svenska intressen i det internationella samarbetet förutsätter att ärenden inte bara bereds i samverkan mellan departement och myndigheter utan även under medverkan från frivilligorganisationer och näringslivets organisationer.

Begränsade resurser inom statsförvaltningen ökar kravet på samarbete mellan myndigheterna, så att de samlade resurserna utnyttjas effektivt med utgångspunkt från bl.a. ambitionerna på det konsumentpolitiska området.



## 35.1 En konsumentpolitisk beredning

För att skapa bättre förutsättningar för att fortlöpande utveckla det konsumentpolitiska arbetet föreslår vi att:

- *Regeringen tillsätter en konsumentpolitisk beredning.*

Ledamöterna bör utses med hänsyn till syftena att utveckla den konsumentpolitiska verksamheten och att stärka samverkan mellan berörda departement och med andra aktörer som konsumentorganisationer och näringsliv.

## 35.2 Målstyrning och resultatuppföljning

Som tidigare nämnts har vi uppdragit åt en konsult att företa en genomgång av Konsumentverket. Konsultrapporten pekar på att målstyrningen från departementet bör förstärkas. Vi vill särskilt betona:

- *Behoven av förbättrad styrning från det ansvariga departementet till följd av det internationella samarbetet, av breddning av det konsumentpolitiska arbetet till att i högre grad omfatta andra departement och myndigheter, och av resultatuppföljning. En klar och tydlig politisk inriktning bör komma till uttryck.*

Resultatuppföljning och utvärdering förutsätter att målen för det konsumentpolitiska arbetet konkretiseras.

Vi föreslår att:

- *Det ansvariga departementet i större utsträckning engagerar externa organisationer i uppföljningsarbetet: Riksrevisionsverket, universitet och högskolor etc.*

I kapitel 32 har vi föreslagit delvis förändrade finansieringsformer för att bl.a. tydliggöra det konsumentpolitiska perspektivet i andra departements verksamheter och skapa ett effektivare samspel mellan myndigheter med uppgifter av konsumentpolitiskt intresse.

Grunden för samverkan mellan det ansvariga departementet och andra departement och myndigheter är det samlade ansvaret för att initiera och följa upp frågor ur ett konsumentperspektiv.



### 35.3 Samspel mellan myndigheter

Även andra myndigheter än konsumentmyndigheterna har uppgifter som innehåller viktiga konsumentaspekter.

Samarbetet mellan myndigheter behöver förstärkas främst i det internationella arbetet, myndighetsutövningen, bevakningen av konsumentintresset, utvecklingsarbetet och informationen till konsumenterna.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifter mellan Nya Konsumentverket och Konsument Sverige får tas upp i den föreslagna organisationsöversynen. Denna fråga behandlas därför inte närmare här. (Se dock bilaga 4 med utkast till instruktioner för de båda myndigheterna.)

#### *Det internationella arbetet*

I Europasamarbetet krävs ett samordnat uppträdande inte bara i förhandlingar utan också i det löpande arbetet. På konsumentområdet är ofta flera departement och myndigheter berörda. Med utgångspunkt från utredningen Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) går man nu inom kanslihuset igenom hur samarbetet mellan departement och myndigheter skall förtydligas. Här bör även beaktas de svenska konsumenternas röst i Europasamarbetet.

#### *Bevakning av konsumentintresset*

Konsument Sverige har i uppgift att i samverkan med den lokala konsumentverksamheten och frivilligorganisationerna ta till vara konsumentintresset. Denna roll bör vara aktiv genom att Konsument Sverige i sin instruktion ges en tydlig "vakthunds-funktion". Denna funktion innebär att Konsumentmyndigheten:

- *skall identifiera konsumentproblem även på andra myndigheters områden, observera behov av insatser och föra en dialog med andra myndigheter*

Vakthundsrollen utgår från att man har en god överblick över marknaden och konsumenternas problem och behov, vilket Konsument Sverige får genom samspelet med den lokala konsumentvägledningen och frivilligorganisationerna. Detta samspel utgör ett effektivt signalsystem och vi förutsätter att det kompletteras med resurser för utredningar. Genom den kunskap som erhålls kan Konsument Sverige förmedla information till och stödja andra myndigheter inom deras respektive ansvarsområden.



## Utvecklingsarbete

För att lösa konsumentpolitiska uppgifter måste myndigheter samverka även i utvecklingsprojekt. Uppdrag kan lämnas till Konsument Sverige av departement och myndigheter. Det ansvariga departementet och Konsument Sverige kan ge uppdrag till andra myndigheter. Väl definierade uppdrag är ofta ett bra sätt att utveckla ett samarbete mellan andra departement och myndigheter.

## Konsumentinformation

Konsument Sverige skall svara för utbildning och information till konsumenterna. Genom nära kontakter med frivilligorganisationer och den lokala konsumentvägledningen har konsumentmyndigheten särskilda förutsättningar att nå konsumenterna. Detta är en kanal som i större utsträckning kan utnyttjas av andra myndigheter.

Konsumentmyndighetens informationsverksamhet bör i högre grad än i dag samverka med andra myndigheter. Förlagsverksamheten bör omfatta informationsprodukter med konsumentinriktning på uppdrag också från andra myndigheter.

## 35.4 Översyn av myndigheternas ansvar

Vi har inte haft möjlighet att närmare granska samtliga myndigheter med verksamhet som berör konsumentpolitiken. Vi anser dock att det finns anledning att se över gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvar inom konsumentpolitiken. Syftet bör vara att bredda och förstärka det statliga konsumentpolitiska arbetet genom att tydligare fördela ansvaret mellan berörda myndigheter och klargöra den roll som andra myndigheter bör ha.

Möjligheter till besparingar bör undersökas. Man bör i en tid med besparingskrav på alla områden dock vara uppmärksam på att förändringar av uppgifter och kompetens mellan myndigheter måste följas av resurser och att uppgifterna stämmer med myndighetens verksamhetsidé.

Vi föreslår att:

- *Det för konsumentfrågor ansvariga departementet i särskild ordning och i samråd med berörda departement och myndigheter utreder följande områden med utgångspunkten att renodla uppgifterna och pröva fördelningen av finansieringsansvaret. (Dubblering av kompetens bör undvikas.)*



### *Livsmedel*

Kommittén har uppdragit åt en konsult att studera möjligheterna att överföra konsumentpolitiska funktioner inom Statens livsmedelsverk (SLV) till Konsumentverket. Rapporten pekar inte på några större effektivitetsvinster av en överföring av uppgifter från SLV till Konsumentverket. Kommittén anser dock att den frågan bör belysas ytterligare.

Enligt konsultrapporten bör ansvaret för föreskrifter om vikt och volym beträffande färdigförpackade livsmedel överföras från Konsumentverket till SLV. Enligt vad vi har erfarit kommer så också att ske.

Konsumentinformation bör överföras från SLV till Konsumentverket eller Konsument Sverige, beroende på vilken organisationslösning som väljs.

Mandatet för Konsumentberedningen (KoB) under Jordbruksdepartementet utgår den 31 december 1994. Mot bakgrund av att livsmedel är ett prioriterat varuområde inom konsumentpolitiken bör man överväga i vilken utsträckning KoB:s verksamhet bör övertas av konsumentmyndigheten.

### *Boende*

Området material och funktion i bostadsinredningar bör utvecklas i samarbete mellan KTH, Chalmers tekniska högskola, andra statliga organ, branschforskningsinstitut och konsumentmyndigheten. Den sistnämnda konsumentmyndigheten bör ha en roll som beställare av och ansvarig för informationen.

Frågan om rättslig rådgivning på boendeområdet bör snarast få en lösning.

### *Bilars bränsleförbrukning*

Vägverket har fått ett vidgat väghållaransvar, där även trafiksäkerhet och miljö ingår. Konsumentverket ansvarar för information om bilars bränsleförbrukning och hur förbrukningen skall mätas. Konsumentverket har vidare ett regeringsuppdrag att bevaka utvecklingen av nya personbilars bränsleförbrukning och att förhandla med personbilsleverantörer om begränsningar av drivmedelsförbrukningen. Uppdraget skall vara avslutat i början av 1994. Vägverkets och konsumentmyndighetens olika roller bör tydliggöras. Vägverkets kompetens på teknikområdet och konsumentmyndighetens kompetens inom ekonomi och information bör utnyttjas.



## *Energi*

Konsumentverket har sedan 1976 ansvaret för att bevaka energihushållningen inom hushållssektorn. Andra myndigheter har liknande uppgifter på andra områden. Energirådet skall samordna insatserna. Konsumentverket erhåller stöd från NUTEK för provning, information och utveckling av märknings- och normsystem i europeisk samverkan. Vid sidan av att Konsumentverket kan erbjuda provningstjänster och medverka i utvecklingen av märknings- och normsystem bör myndigheten även på energiområdet i större utsträckning svara för informationen till konsumenterna. Vi finner det önskvärt att riktlinjer utarbetas för arbetet med energifrågor inom konsumentpolitiken.

## *Hälsa*

Rollerna, ansvarsfördelningen och möjligheterna till samarbete mellan konsumentmyndigheten och det nyligen inrättade Folkhälsoinstitutet bör ses över i samarbete med Socialdepartementet.

## *Miljö*

Rollerna för och ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och konsumentmyndigheten bör tydliggöras och möjligheterna till ett ökat samarbete prövas.

## *Distribution och varuförsörjning*

Behoven av uppföljning och rådgivning ökar när konsumenternas tillgång till service riskerar att försämrans genom strukturförändringar i handeln. Konsumentverket har en god kompetens på glesbygdsområdet. Problemen berör emellertid numera även mera koncentrerad bebyggelse. Inriktningen av verksamheten på medellång sikt av arbetsuppgifter och finansiering bör klargöras. Andra berörda departement och myndigheter är Arbetsmarknadsdepartementet och Glesbygdsmyndigheten.

## *Handikappfrågor*

År 1991 fick Handikappinstitutet och Konsumentverket i uppdrag av regeringen att i samråd med handikapporganisationerna utreda hur de handikappades ställning kan stärkas i samband med att teknikstyrda serviceanläggningar införs. I den rapport som avlämnats föreslås att Handikappinstitutet och



Konsumentverket i samverkan får ansvaret för ett femårigt handlingsprogram. Frågan bereds av Civildepartementet.

Konsumentverket skall i det hushållsekonomiska arbetet och i informationsverksamheten särskilt tillgodose resurssvaga grupper behov av stöd och hjälp, bl.a. konsumenter med funktionsnedsättningar. En gemensam analys av prioritering och fördelning av arbetsuppgifter på medellång sikt bör göras i samråd mellan Handikappinstitutet, konsumentmyndigheten och även Folkhälsoinstitutet, som för närvarande inte är engagerat på detta område.

### *Konkurrensfrågor*

På grund av den skärpta konkurrenspolitiken och den förstärkta marknadsekonomi ökar sambandet mellan konsument- och konkurrenspolitiken. För att stimulera konkurrensen är lokala jämförelser av pris, kvalitet och service av betydelse. Ett handlingsprogram för att främja utvecklingen på detta område och eventuellt andra områden av intresse för både konsument- och konkurrenspolitiken bör tas fram i samråd mellan Konkurrensverket och konsumentmyndigheten.

### *Finansiella tjänster*

Tillsynen av avtalsvillkor rörande finansiella tjänster kan överföras från Finansinspektionen till Konsumentverket, oberoende av hur EG-direktivet om oskäligen avtalsvillkor som omfattar finansiella tjänster överförs till svensk rätt.

Motivet är att Konsumentverket har ansvaret för tillsynen av oskäligen avtalsvillkor på andra områden.

## KAPITEL

## 36

# Ekonomiska konsekvenser

Vissa av våra förslag innebär oförändrade eller minskade kostnader, andra leder till ökade kostnader. Vi har inte kunnat göra någon beräkning av kostnadskonsekvenserna på grund av de stora förändringar som föreslås och på grund av osäkra omvärldsfaktorer. Först efter en genomgripande översyn av organisationen, verksamheten, kostnaderna och finansieringen är det möjligt att klarlägga de ekonomiska konsekvenserna. Vi lämnar dock avslutningsvis några principiella synpunkter på de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

## 36.1 Nuläget

Statens kostnader för sitt konsumentpolitiska engagemang är 95 miljoner kronor. Av detta avser 78 miljoner Konsumentverket och 13 miljoner Allmänna reklamationsnämnden. Konsumentverket har utöver detta externa intäkter på 32 miljoner kronor.

<sup>1</sup> Konsumentberedningen är en kommitté under Jordbruksdepartementet med uppgift att följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett konsumentperspektiv.

<sup>2</sup> Barn- och ungdomsdelegationen lyder under Civildepartementet och har under perioden 1991/92–1993/94 stött projekt som syftar till att stärka ungdomar i deras roll som konsumenter med 2 miljoner kronor.

### Kostnaderna (mkr) för det statliga konsumentpolitiska engagemanget

Organisation	Kostnader		Intäkter
Nettokostnad			
Konsumentverket	110	32	78
Allmänna reklamationsnämnden	13		13
Konsumentberedningen <sup>1</sup>	2		2
Barn- och ungdomsdelegationen <sup>2</sup>	2		2
Summa	127	32	95

## 36.2 Möjlighet till besparingar

Enligt direktiven skall vi pröva möjligheterna till besparingar. En nedskärning av existerande verksamhet förutsätter en detal-



jerad genomgång av samtliga verksamhetsgrenar, vilket vi inte har haft möjlighet till.

Vi har dock prövat möjligheten att överföra uppgifter från konsumentmyndigheterna till andra aktörer såsom näringslivet och frivilliga organisationer. Kostnaderna för tvisthantering bör långsiktigt kunna minska i och med att näringslivet tar på sig ett större ansvar genom privata nämnder och genom att den lokala verksamheten hanterar flera ärenden som i dag går till Allmänna reklamationsnämnden. Det är svårt att bedöma i vilken takt detta kan genomföras och vilka de ekonomiska effekterna blir. Frivilligorganisationerna synes inte för närvarande vara beredda att ta över uppgifter som staten svarar för idag.

Externa intäkter från uppdrag, försäljning av tjänster skrifter och tidningar bedöms av ledningen för Konsumentverket successivt öka även om Konsumentverket inte delas och efter en treårsperiod uppgå till ca 40 miljoner kronor per år, dvs. en ökning med ca 10 miljoner kronor. Vår bedömning är att dessa intäkter kan öka ytterligare vid en delning av Konsumentverket.

Vi anvisar några vägar som bör skapa bättre förutsättningar att styra de verksamheter som inte är myndighetsutövning och därmed förbättra möjligheterna att öka externfinansieringen. Vi föreslår att departementet tydligare preciserar de ekonomiska krav som bör ställas på respektive verksamhet. Statliga subventioner till stöd för den lokala verksamheten och sersus-svaga grupper bör redovisas. Samtidigt föreslår vi att en förbättrad ekonomisk redovisning införs för verksamheter som skall finansieras med externa intäkter. En ekonomisk redovisning som beaktar samtliga kostnader och intäkter är en förutsättning för att verksamheten skall bedrivas effektivt och målsättningarna för verksamheten uppnås till lägsta möjliga kostnader.

Vidare föreslår vi att verksamheterna renodlas och dels upp i myndighetsuppgifter och verksamheter som bl.a. finansieras externt, genom en delning av Konsumentverket i två myndigheter. Genom att skilja beställarfunktioner och utförarfunktioner utsätts verksamheten för ett ökat konkurrenstryck. Denna effekt nås också genom dels delningen, dels att andra departement och myndigheter finansierar konsumentpolitiska verksamheter som de har behov av; de kan då välja att köpa tjänster internt eller externt.

### 36.3 Ökade krav

Ökade krav på konsumentpolitiska insatser följer av våra förslag som resultat av



- närmandet till EU (ökad marknadskontroll och stöd till frivilligorganisationer)
- sambandet mellan konsumtion och miljö (information, testning m.m.)
- en förstärkt marknadsekonomi genom att delar av den offentliga sektorn konkurrensutsätts (vidgning av verksamhetsområdet)
- försämrade konsumentekonomi (budgetrådgivning, skuld-sanering)
- Centrum för privatekonomi
- ökade krav på konsumentpolitiska insatser genom avregleringarna.
- utglesning av kommersiell service.

Den inriktning som vi föreslår på dessa områden bör följas upp av verksamhetsplaner som underlag för en bedömning av kostnaderna.

Våra förslag på det organisatoriska området, bl.a. renodling av verksamheter genom delning av Konsumentverket och genomgång i särskild ordning av ett antal verksamhetsområden som berör andra myndigheter, kräver motsvarande underlag för en bedömning av kostnaderna. Renodlingen av verksamheten leder sannolikt inte till annat än mindre kostnadsminskningar.

Endast mindre besparingar kan enligt vår mening uppnås genom ett effektivare samarbete mellan myndigheterna.

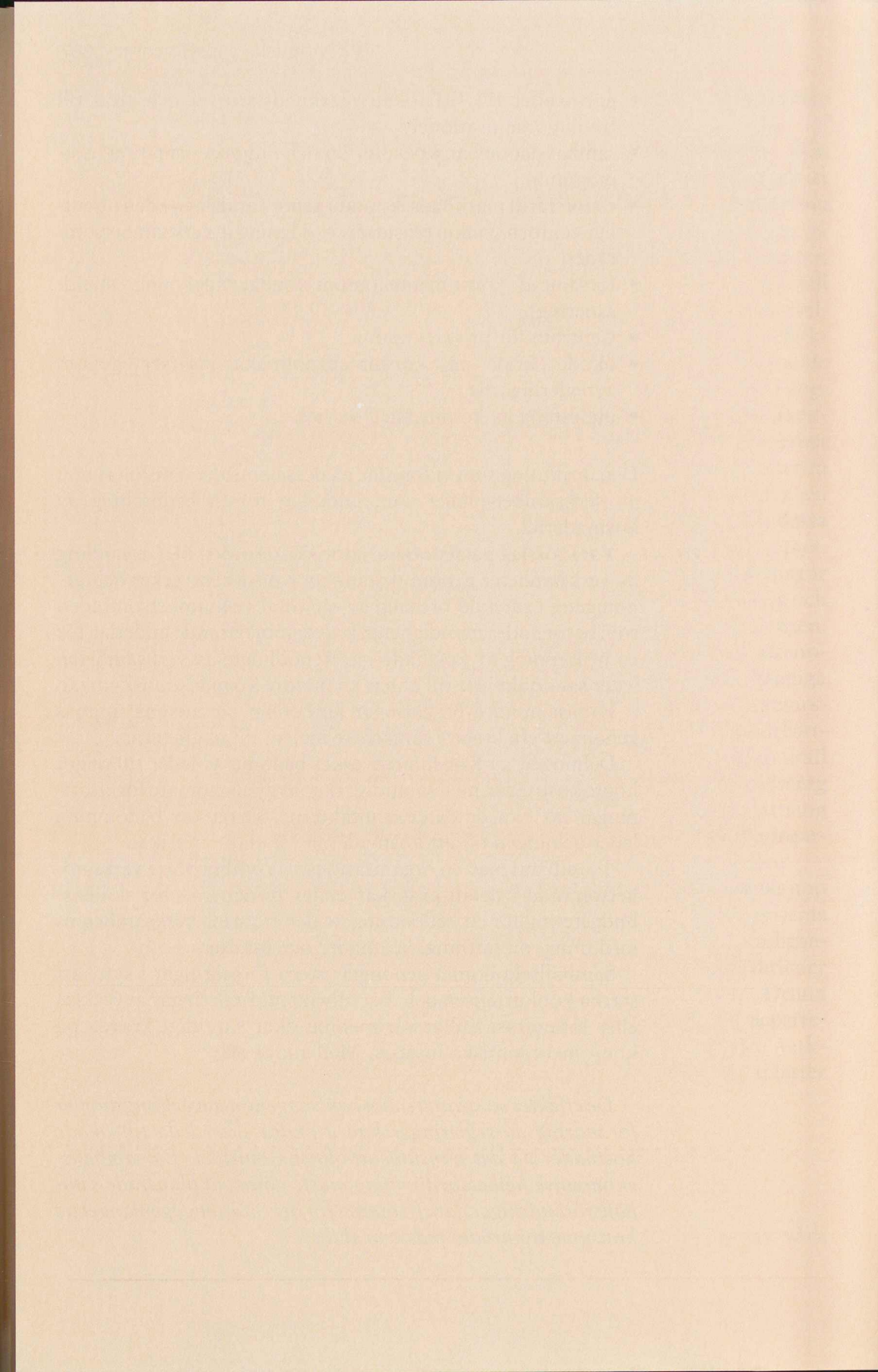
Delningen av Konsumentverket bedömer vi leder till något högre kostnader, men samtidigt skapas gynnsammare förutsättningar att öka de externa intäkterna. Enligt vår bedömning leder delningen till att kostnaderna för staten minskar.

I samband med en organisationsöversyn bör varje verksamhetsområde i detalj granskas enligt principerna för nollbasbudgetering för en bedömning av den framtida verksamhetens inriktning, omfattning, kostnader och intäkter.

Samhällsekonomin genomgår stora förändringar i syfte att stärka konkurrensen och öka tillväxten. Regleringar avvecklas eller förändras. Enligt vår mening ökar samtidigt kraven på konsumentpolitiska insatser. Med andra ord:

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





---

# Reservationer

---



# Reserve

The following information is provided for informational purposes only and does not constitute an offer or recommendation of any financial product or service. It is intended to provide a general overview of the Reserve program and its features. The information is subject to change without notice and should not be relied upon as a basis for investment decisions. For more information, please contact your financial advisor or the Reserve administrator.

The Reserve program is designed to provide a secure and reliable source of income for your retirement. It offers a variety of investment options and features that can help you meet your financial goals. The program is managed by a professional investment manager who will work with you to develop a personalized investment strategy. The Reserve program is subject to market risk and the value of the investments may fluctuate. It is important to understand the risks involved in investing and to consult with your financial advisor before making any investment decisions.

The Reserve program offers a range of investment options, including equity, fixed income, and alternative investments. You can choose to invest in a single asset class or a diversified portfolio of assets. The program also offers a variety of features, such as automatic contributions, withdrawals, and rollovers. You can also choose to invest in a tax-advantaged account, such as a 401(k) or IRA. The Reserve program is designed to provide a secure and reliable source of income for your retirement. It offers a variety of investment options and features that can help you meet your financial goals. The program is managed by a professional investment manager who will work with you to develop a personalized investment strategy. The Reserve program is subject to market risk and the value of the investments may fluctuate. It is important to understand the risks involved in investing and to consult with your financial advisor before making any investment decisions.

The Reserve program is a long-term investment strategy that is designed to provide a secure and reliable source of income for your retirement. It offers a variety of investment options and features that can help you meet your financial goals. The program is managed by a professional investment manager who will work with you to develop a personalized investment strategy. The Reserve program is subject to market risk and the value of the investments may fluctuate. It is important to understand the risks involved in investing and to consult with your financial advisor before making any investment decisions.

## Reservation av ledamöterna Inga-Britt Johansson (s), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s) och Marie Engström (v)

Den konsumentpolitiska kommittén har trots förlängningen haft mycket kort tid till förfogande för sitt arbete. I realiteten har den effektiva utredningstiden varit endast åtta månader. Detta förhållande avspeglas mycket tydligt i de förslag som majoriteten nu för fram. I stället för att utgöra ett bra utredningsunderlag som grund till lämpliga och behövliga förändringar framstår en stor del av det liggande betänkandet som en önskelista utan motiveringar från majoritetens sida. Utredningsförslagen ger inte ens svar på de frågor som ställs i direktiven. Många frågor hänvisas till nya utredningar trots att den sittande kommittén med något längre arbetstid och därmed möjligheter att inhämta mera information skulle ha kunnat ge svar och förslag till lösningar. Sammansättningen av ledamöterna i kommittén avspeglar inte heller förhållandet mellan partierna i riksdagen.

Beträffande mål och prioriteringar för den statliga verksamheten på konsumentområdet som framförs i kapitel 32 delar vi kommitténs bedömning att utöver nuvarande arbetsuppgifter bör särskild uppmärksamhet ägnas åt nya områden som de nya systemen för produktion av offentliga tjänster och den ekonomiska situation som hushållen befinner sig i idag. Ett fortsatt och utvidgat arbete med miljöfrågor krävs dessutom. Närmandet till EU samt EES-avtalet medför större krav på medlemsländerna när det gäller verksamheten på konsumentområdet både lokalt och centralt.

Vi delar däremot inte kommitténs uppfattning när det gäller finansieringsmöjligheterna för den statliga konsumentpolitiken. Att näringsliv, kommuner, enskilda konsumenter eller konsumentorganisationerna skulle vara beredda att delta i finansieringen av det statliga konsumentpolitiska arbetet anser vi vara ett dåligt underbyggt önsketänkande från majoritetens sida. Vetskapen om den ekonomiska situation som råder på de flesta områden och de kraftiga besparingskrav som ställs på alla nivåer i samhället gör att vi förmodar att finansieringsviljan i stället minskat.

Ett annat av utredningens förslag, som vi inte kan acceptera, gäller vem som skall ha ansvaret för den statliga konsumentpolitiken.

Som vi uppfattar majoritetens förslag, innebär det att både det nya Konsumentverket och Konsument Sverige skulle ha



flera departement som huvudmän. Detta strider i grunden mot den linje med Mål- resultatstyrning som är de riktlinjer som är gällande för statliga myndigheter.

Det innebär dessutom en utökad byråkrati samt att inget departement har det fullständiga ansvaret för verksamheten. Detta innebär inte bara att den nödvändiga sammanhållna styrningen av konsumentpolitiken riskeras, utan det innebär också att den statliga konsumentverksamheten blir kortsiktig och därmed ineffektiv. Dessutom motverkar det kommitténs eget förslag om en samordning inom regeringskansliet via en konsumentpolitisk beredning, en samordning som vi stöder och anser vara utomordentligt viktig.

I dag subventioneras visst material och viss kursverksamhet av Konsumentverket. Genom att i huvudsak ta bort denna statliga subventionering förmodar utredningsmajoriteten att intäkterna kan ökas. Denna idé strider mot det konsumentpolitiska målet att svaga grupper skall stöttas. De eventuella högre priser man skulle kunna få ut från vissa starkare grupper kommer att ätas upp av de extra kostnader som det innebär att identifiera vilka som skall subventioneras. Dessutom strider det förmodligen mot principen att alla skall behandlas lika.

Naturligtvis är det inte omöjligt att ytterligare öka intäkterna. Tvärtom har Konsumentverket, KOV, under senare år visat att det är fullt möjligt och verket har under de senaste åren ökat intäkterna så att de nu uppgår till ca 30% av omslutningen. Vi instämmer således i målsättningen att KOV under de närmaste åren skall öka intäcks- och uppdragsfinansieringen med ca 10 miljoner kronor.

Vår hårdaste kritik riktar sig mot valet av organisation. I betänkandets kapitel 33 säger man att såväl konsumentpolitiska, förvaltningspolitiska som organisatoriska förutsättningar bör beaktas vid valet av organisation. De slutsatser som kommitténs majoritet sedan drar vilar dock inte på någon konsumentpolitisk analys. Kommittén har inte, vilket också framhålls i betänkandet, haft någon möjlighet att analysera Konsumentverkets organisation, arbetsätt och verksamhetsresultat.

I kapitel 34 förordar kommittémajoriteten en delning av det nuvarande konsumentverket i NYA KONSUMENTVERKET med enbart myndighetsutövning och KONSUMENT SVERIGE med konsumentstödjande uppgifter. Som underlag för detta beslut har man en konsultrapport, som entydigt pekar på att det är både effektivare och billigare med ett sammanhållet verk. Kommittén för sedan ett eget resonemang som går i samma riktning. Trots detta påstår majoriteten att det inte går att formulera en verksamhetsidé för en sammanhållen organisa-

tion, att det behövs en renodling av verksamheten osv. Samtidigt visar man att det är omöjligt att göra en delning som inte innebär dubbelarbete och förluster av viktig, nödvändig kompetens i NYA KONSUMENTVERKET. Ändå uppnår man inte det som man påstår vara nödvändigt, nämligen en renodlad myndighetsutövning. Vissa konsumentstödjande arbetsuppgifter måste ändå utföras i NYA KONSUMENTVERKET. Vissa andra arbetsuppgifter måste utföras av båda myndigheterna. Drar man in den helt nya instansen CENTRUM FÖR PRIVAT-EKONOMI kommer vissa arbetsuppgifter - exempelvis budgetrådgivning - att ha inslag från tre olika organ.

Situationen för den som skall utnyttja den statliga konsumentpolitiska servicen kommer att bli svårförståelig och orimlig. Man understryker i olika kapitel nödvändigheten av att det finns en fungerande lokal konsumentverksamhet. Denna verksamhet bör ha lätt att hitta rätt instans. Det kan då inte vara rimligt att denna verksamhet skall vara tvingad att ha kontakt med fyra olika instanser - Konsumentmyndigheten, Konsument Sverige, Centrum för privatekonomi och Allmänna reklamationsnämnden - för att diskutera med och få råd av.

Vi befarar också att delningsalternativet kommer att skapa otydlighet och ge upphov till oklarheter i rollfördelningen bland de anställda inom verksamheten både i deras interna arbete och i deras kontakter med t.ex. konsumentvägledare, näringsliv och frivilligorganisationer.

I betänkandet framförs att en fördel med delningsalternativet är att det markerar ett nytänkande. Ett nytänkande i sig kan aldrig framföras som argument för en organisationsförändring. Det är bara om nytänkandet innebär påtagliga förbättringar, i detta fall för konsumenterna, som förändringsalternativet skulle vara att föredra.

Vårt alternativ med ett sammanhållet och utvecklat Konsumentverk enl. alternativ 2, innebär många positiva effekter genom den samverkan och flexibilitet vid val av åtgärder som KOV står för. Möjligheterna att agera obyråkratiskt är en av de positiva sidor som kunderna både från näringsliv, kommuner, konsumenter och centrala myndigheter uppskattar mest i den nuvarande organisationen. I den pågående processen, som äger rum inte minst på grund av internationaliseringen, är det viktigt att KOV även i fortsättningen kan arbeta så obyråkratiskt som möjligt och vid varje tillfälle välja den mest effektiva formen för sitt agerande.

Någon ekonomisk analys av kostnaderna för en delning av Konsumentverket har inte presenterats, endast en lös beskrivning att det förmodligen kommer att betyda merutgifter. Enligt



vår bedömning kommer det under ett antal år att användas miljontals kronor till dubbelarbete och för att lösa övergångsproblem. Dessa pengar behövs i stället i det offensiva konsumentpolitiska arbete som krävs genom de nya arbetsuppgifterna som åläggs Konsumentverket.

Ett av kommittédirektiven var att göra besparingar. Det är då ytterst olämpligt, för att inte säga ansvarslost, att kommittén föreslår den utgiftsökning som en delning av Konsumentverket innebär.

Det kommer att behöva göras större ansträngningar för att få fler aktörer i konsumentpolitiken. Även den förra konsumentpolitiska utredningen, och det efterföljande riksdagsbeslutet, uttalade dessa önskemål. Tiden har emellertid visat att det är nödvändigt med ekonomiskt stöd för att frivilligorganisationer skall kunna åta sig dessa arbetsuppgifter i någon större utsträckning. EES-samarbetet kräver att vi nu ger dem det stödet. Vi instämmer i kravet på att Sveriges Konsumentråd skall få ekonomiskt bidrag i sådan omfattning att det kan föra konsumenternas talan i EU-EES-samarbetet. Detta förutsätter givetvis en utvecklad nationell verksamhet som bas, för vilken statligt stöd också måste utgå. Satsningar på projektverksamhet i ett sammanhållet Konsumentverk kommer att ge många möjligheter att involvera frivilligorganisationer och andra i verksamheten och därmed bredda engagemanget. Det är inte i första hand valet av organisationsform som manar fram ett ökat engagemang hos konsumentpolitiskt intresserade, utan viljan att ta tillvara och vidareutveckla de kunskaper och erfarenheter som finns. Denna ambition finns i dag hos Konsumentverket.

Förslaget att inrätta ett Centrum för privatekonomi ställer vi oss avvisande till. Vi anser inte att det är en statlig angelägenhet. Konsumentverket har visat att det i samarbete med den lokala konsumentverksamheten kan hantera de svåra budgetrådgivningsproblemen. Konsumentverkets insatser för att utveckla och stärka lokal budgetrådgivning har varit mycket framgångsrika och blivit normgivande för hela Norden. Vi anser att detta arbete bör förstärkas inom nuvarande organisation och att Konsumentverket även fortsättningsvis skall ha det samlade ansvaret med den kompetens och de kontaktvägar som är väl upparbetade. Inte minst i ljuset av allt det arbete som krävs för att genomföra den planerade skuldsaneringslagen är det viktigt att detta arbete inte störs.

Vi instämmer i behovet av att förstärka insatserna för att hjälpa hushåll med ansträngd ekonomi. Vi instämmer också i kraven på forskning inom det hushållsekonomiska området och det konsumentpolitiska området i övrigt.

I betänkandet påpekas mycket riktigt att en väl fungerande lokal konsumentverksamhet är en nödvändighet för att de uppsatta målen och prioriteringarna på konsumentområdet skall uppnås. Den lokala konsumentverksamheten är i det arbetet högst beroende av det goda samarbete med Konsumentverket som i dag finns upprättat och som måste få bestå.

Av skäl som framförts i denna reservation delar vi inte uppfattningen att majoritetens förslag i betänkandet kan ligga till grund för en proposition om en framtida heltäckande konsumentpolitik.



## Reservation av ledamoten Stina Gustavsson (c)

### 20.6 Centrum för privatekonomi

Här föreslås att ett Centrum för privatekonomi inrättas. Centret skall vara ett utredningsorgan med uppgift att stödja kunskapsutvecklingen inom det privatekonomiska området och analysera skeenden och beslut i samhället utifrån ett privatekonomiskt perspektiv. Centret skall ha egen styrelse och eget kansli. Intressenter sägs vara staten, posten, banker, försäkringsbolag och frivilliga organisationer. Staten tillskjuter 3 miljoner kronor. Jag vänder mig inte emot att olika intressenter går samman för att stärka det privatekonomiska intresset, den tanken stöder jag. Det jag vänder mig emot är att staten genom sin medverkan lyfter bort en viktig del av helheten, den ekonomiska, från sin övriga verksamhet.

### 31.7 Forskning och utveckling

Här föreslås att regeringen tillsammans med berörda myndigheter, experter och forskare tar fram ett konsumentpolitiskt forskningsprogram. Jag anser att förslaget vunnit på om kommittén även betonat behovet av fasta forskningsresurser vid de universitet som idag har hushållsvetenskapliga institutioner, Göteborg, Uppsala och Umeå. Samhället har enligt min mening underlåtit att göra kvinnodominerande utbildningar forskningsförberedande. Inom den hushållsvetenskapliga sektorn finns mycket angelägna forskningsbehov. Ett tvärvetenskapligt samarbete mellan teknisk och hushållsvetenskaplig forskning transformerar tekniska forskningsresultat i praktisk tillämpning.

Hushållsvetenskap är ett internationellt forskningsområde som går under varierande beteckningar t.ex. "home economics" och "human ecology" och vars forskningsresultat efterfrågas alltmer i olika sammanhang.

Jag anser vidare att utredningen borde uttala sig för att ett hushålls- och tvärvetenskapligt forskningsråd inrättas. Forskningsråd finns inom andra discipliner men inte inom detta område. Ett sådant råd är angeläget idag i och med att EES-avtalet börjat gälla och inför en eventuell förestående EU-anslutning. Ett skäl är det starkt ökande varuflödet. Ett annat är behovet av ett framgångsrikt miljöarbete.

### 33.7 Förvaltningspolitiken förutsätter renodling

Alltsedan 1980-talet har ökad vikt lagts vid resultatredovisning och marknadsanpassning hos den statliga förvaltningspolitiken.

Vid val av organisationsstruktur har utredningsmajoriteten stannat för en renodling av den statliga konsumentpolitiska verksamheten genom en delning av nuvarande Konsumentverket. I detta avsnitt ges exempel på vad som benämns renodling. Redovisningen ger intryck av att all uppdelning är av godo. Jag delar inte denna uppfattning och redovisar ett exempel under avsnitt 35.1, där uppdelning istället försvårat.

## 34 Förändring av konsumentverket

### 34.1 Allmänna överväganden

Här diskuterar utredningen två alternativ, dels en uppdelning av nuvarande Konsumentverket i två delar och dels att nuvarande Konsumentverket bibehålls men där rollerna tydliggörs i den interna organisationen.

Efter noga övervägande har jag stannat för alternativ 2, dvs. Konsumentverket behålls som en samlad myndighet för det statliga konsumentpolitiska engagemanget.

### 34.3 Renodling genom delning. Alternativ 1

Av naturliga skäl har utredningsmajoriteten lagt ner mest arbete på att få en så fyllig bild som möjligt av sitt förslag om delning av Konsumentverket. En utveckling av nuvarande Konsumentverket, alt. 2, har inte till närmelsevis fått samma utrymme. I den beskrivning som görs av alternativ två kan det uppfattas som om tiden stått stilla. Min bedömning är den motsatta. Konsumentverket har under senare år utvecklats i positiv riktning. Man ligger väl framme när rollerna tvingas förändras i samband med internationaliseringen, mediautvecklingen och när nya produkter introduceras på marknaden.

Majoriteten framhåller att delningen av Konsumentverket i Nya Konsumentverket och Konsument Sverige markerar ett nytänkande genom de nya organ som skapas. Detta nytänkande gagnar enligt min mening endast byråkratisk administration, men ej konsumenten. Sedan konstaterar utredningsmajoriteten att det behövs mycket av samarbete mellan de båda myndigheterna. Samverkan i information kring rättsliga frågor, information om konsumenträtt, gemensamma projekt m.m. och de båda myndigheterna skall vara samlokaliserade. Majoriteten tänker inte tillföra något direkt nytänkande till själva verksamheten utan är mån om att betona hur viktigt det är att ta tillvara den kompetens som finns i nuvarande Konsumentverket och föra över denna till de båda nya myndigheterna. Arbetsformerna skall präglas av öppenhet och flexibilitet. Jag anser att detta kan ske även i ett sammanhållet organ.



### 34.4 Utveckling och renodling av Konsumentverket. Alternativ 2

I mitt förslag till en utveckling av nuvarande Konsumentverket är uppgifterna för verket följande och med en hårdare prioritering inom de olika verksamhetsgrenarna: Inom det hushållsekonomiska området sker en förstärkning av privatekonomin och mot baskonsumtion (livsmedel, maskinell utrustning, boende, transporter m.m.). Produktsäkerheten lyfts fram och tydliggörs vad gäller kvalitet och funktion. Inom rättslig marknadsbevakning styrs verksamheten i hög grad av skeenden på marknaden via ärendeflöde och initiativ. Budgetrådgivning och skuldsanering är två områden som på senare tid fått ökad aktualitet. Det lokala verksamhetsstödet styrs av den lokala verksamhetens behov.

Vad gäller organisation förordar jag att Konsumentverket leds av en styrelse med en verkställande generaldirektör, tillika Konsumentombudsman. Styrelsens sammansättning skall avspegla breda intressegrupper där konsumenterna är väl företrädde t.ex. genom Sveriges Konsumentråd och kommunernas konsumentvägledare. Styrning, uppföljning och resultatanalys och större utvecklingsfrågor handläggs i en stabsfunktion med ansvar även för mediefrågor och internationell samordning.

Beställar- och utförarfunktionen görs tydlig, därmed skapas ett större kostnadsmedvetande, de tunga konsumentpolitiska områdena får en tydlig uppdelning - privatekonomi, produktsäkerhet/funktion, rättslig marknadsbevakning. Råd & Rön och Testlab blir egna resultatenheter. En särskild förlagsfunktion, kursverksamhet, rådgivning och särskilda projekt är andra verksamheter där krav måste ställas på extern finansiering i större utsträckning än hittills. Som exempel på projekt vill jag framhålla hushållsplanering (tänka längre än för dagen, förenklingar t.ex. i inköp), budgetrådgivning, offentliga tjänster, insatser på miljöområdet, ny teknik, handikappfrågor, konsumentforskning.

Vad gäller arbetsformer, kompetens och samverkan, se 34.4.5 och vad gäller sammanfattning, se 34.4.6.

#### *Finansiering*

Enligt kommitténs direktiv skall utredningen pröva de möjligheter som står till buds för att minska Konsumentverkets anslagsbehov utan att för den skull de väsentliga konsumentpolitiska uppgifter som verket har träds för när. Jag har ovan redovisat min uppfattning om delning av verket. Nya Konsumentverket, Konsument Sverige och Centrum för privateko-

nomi skall enligt majoritetsförslaget ha var sin ledning och med styrelser i två av organen. Det är min bestämda uppfattning att kostnaderna måste bli betydligt högre vid en delning än inom ett sammanhållet Konsumentverk.

### *35. Breddning och styrning av det statliga engagemanget*

#### **35.1 Behovet av samarbete**

I detta kapitel betonas vikten av samarbete mellan olika politikerområden. Jag anser att här ligger själva kärnfrågan i organisationen, ett problem som inte kommittén lyckats lösa och som föreslås överlämnas till en konsumentpolitisk beredning. Ett problem som inte på något sätt löses genom majoritetsförslaget om delning av Konsumentverket. Detta är ytterligare en orsak till varför jag förordar ett bibehållande och ett helhetsgrepp på de konsumentpolitiska frågorna och var de skall höra hemma i sina olika funktioner.

En rationalisering av statlig verksamhet har som jag betonade i reservationens inledning pågått i många år i syfte att minska samhällskostnaderna. Mot denna bakgrund vill jag särskilt peka på ett område som den konsumentpolitiska kommittén har undersökt, nämligen livsmedelsområdet. Inom detta område är enligt min mening splittringen total. Livsmedelsverket, socialstyrelsen, jordbruksverket, folkhälsoinstitutet och Konsumentverket är alla involverade i livsmedelsfrågorna. Utredningen har låtit en utomstående konsult se på denna problematik. Rapporten ledde dock inte fram till något konkret. Det är anmärkningsvärt att just livsmedlen, som är den allra viktigaste konsumtionsvaran, inte till större del ingår i Konsumentverkets ansvarsområde. Frågor om mat, matkvalitet, livsmedlens ursprung och behandling tilldrar sig allt större intresse och får i det vidgade europeiska samarbetet allt större betydelse. Kommittén borde inom detta område tagit ställning för att det är Konsumentverket som expert som borde företräda konsumenterna även i deras egenskap som konsumenter av livsmedel.



## Reservation av ledamoten Mona Saint Cyr (m)

Marknadsekonomi ger konsumenterna makt att välja och makt att välja bort. Marknadsekonomi är desslikes ett viktigt skydd för samhällets mångfald och viktig för god hushållning. Den leder med nödvändighet även till ett kontinuerligt förnyelsearbete i samhället.

Som moderat hyser jag en positiv tilltro till individens förmåga att söka, bearbeta och värdera information i alla sammanhang. Detta gäller naturligtvis även på öppna marknader för varor och tjänster. Enskilda individer klarar och vill ha mer frihet och ansvar på de marknader, där de agerar som konsument. Individen måste därför ges frihet att i största möjliga utsträckning själv agera som konsument. Hon får inte hindras av onödiga regleringar, såvida dessa inte syftar till att skydda henne eller omgivningen mot direkt fara. I övrigt skapar regleringar lätt fler problem än de löser.

Man kan idag också konstatera, att konsumentens förmåga att agera och handla väsentligen förändrats på bara ett par decennier. Möjligheterna till information har ökat och ökar dramatiskt. Individen är en sammansatt person med många olika sidor, egenskaper och viljor. Hennes vilja och förmåga att orientera sig om marknadsekonomins förutsättningar kommer därför att öka. Denna fundamentala rätt och möjlighet att agera som konsument bör inte onödigtvis inskränkas genom lagstiftning.

Man får heller inte bortse ifrån att varje individ fritt måtte få göra sina val som konsument, även om detta råkar avvika från gängse uppfattningar.

Den konsumentpolitik, som präglat de senaste decennierna, är närmast institutionaliserad, något som i sin tur lett till en snedvridning på marknaden och avlyft ansvaret från den enskilde.

Det är sålunda den enskilde medborgaren och konsumenten som är bäst lämpad att fatta beslut, som påverkar den egna livssituationen. Staten har en grundläggande uppgift att säkerställa individens och gruppernas säkerhet samt att tillse att marknaderna kan fungera på ett smidigt sätt. Genom en klar och tydlig lagstiftning om produktsäkerhet, miljöfrågor, avtalsvillkor garanteras individen ett adekvat stöd. Om konsumenten vidare ges möjlighet att utbilda sig samt kan få erforderlig information i de tillgängliga fria medierna, ökar sannolikheten för att konsumenten gör bra val, som överensstämmer med de egna önskemålen.

## Lokal konsumentverksamhet

Konsumenterna lever och är bosatta i kommuner. Alltså är den lokalt nära verksamheten den mest angelägna för individen.

Merparten av svenska konsumenter tillhör ej svaga eller utsatta grupper, för vilka det allmänna har särskilt ansvar.

I kommunernas speciallagstiftning preciseras kommunens ansvar för kommuninvånarna, såväl beträffande information som hjälp och stöd. Speciellt rör detta socialnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, byggnadsnämnder eller motsvarande. Inom dessa sektorer återfinns också de just idag av konsumenter alltmer efterfrågade områdena miljö, hälsa och livsmedel.

Kommunerna bör i konsumentfrågorna suveränt bestämma, om och i så fall vilken konsumentverksamhet, de vill erbjuda invånarna och därmed ansvara för. Här har sålunda kommuninvånarna den *direkta, politiska möjligheten* att påverka ett sådant beslut av gemensamt intresse för konsumenterna.

Det är därutöver naturligt, om medborgare, som anser sig i behov av någon form av lokal konsumentverksamhet och denna inte erbjuds av kommunen, sluter sig samman i ideell organisation för att därigenom driva sina intressen. Människor vill faktiskt i ökande grad bestämma mer själva och därmed direkt påverka sin egen livssituation.

Ingenting hindrar, att kommunen, näringslivet, handeln, övriga lokala organisationer eller eljest intressenter av konsumentfrågorna ingår i sådant ideellt organ. Det är helt en fråga, som löses enligt lokala, nära behov och önskningsar.

Jag kan tänka mig, att staten inledningsvis i stimulanssyfte ger någon form av tidsbegränsat *startbidrag* för dylik, nystartad och renodlad verksamhet. En bas i en sådan verksamhet kan t.ex. studieorganisationerna vara. En tillgång i sammanhanget kan Hushållningssällskapens rådgivare vara, då det gäller att lägga upp och komma igång med en lokal verksamhet eller eljest måhända en internkommunal, alternativt länsbaserad verksamhet.

Behov och verksamhet skall alltså *initieras nedifrån* och kanaliseras uppåt.

Jag tar däremot avstånd ifrån utredningens uttalande att explicit utpeka de fackliga organisationerna såsom statens lokala konsumentrepresentanter i ekonomisk rådgivning. Ej heller delar jag utredningens rekommendation att kommunerna skulle kunna *åläggas* vissa konsumentpolitiska uppgifter, om de reducerar de konsumentpolitiska anslagen.

De konsumentproblem, som traditionellt förekommer, brukar bestå av rådgivning, reklamationer, tvistlösning och utbild-



ning. De grundläggande *kunskaperna* bör ges de unga redan i skolan, icke i separata ämnen i läroplanen utan momenten kan och bör naturligt integreras i övriga ämnen eller ämnesblock. Den konsumentutbildning, som riktar sig till vuxna medborgare kanaliseras lämpligen genom studieförbunden, vartill radio/TVs kontinuerliga utbildningsinsatser kan och bör intensifieras. Härvid föreligger givetvis också ett behov av en vidarekoppling till ett statligt ansvar för *centrala informationsinsatser*. Pressen har generellt men nu också speciellt inför ett EG/EU-skede och -utbud en given roll som informatör i konsumentfrågor.

I de fall, där vidareinformatörer skall utbildas, torde det vara kommunernas uppgift att upphandla utbildning för dessa primära målgrupper. Det må gälla inspektörer inom miljö- och hälsoskydd, lärare eller konsumentvägledare. Livsmedelsverket erbjuder inspektörerna utbildning. Kommunförbundet har ett rikt utbud av kurser. Hushållningssällskapen har likaledes betydande sakkunskap på konsumentområdets olika fält.

Rådgivning och arbete med reklamationer och tvistlösning är naturliga arbetsuppgifter för ett frivilligt, lokalt konsumentorgan. Vad gäller reklamationer och lokal tvistlösning har t.ex. Köpmannaförbundet uttryckt ambitionen att 100-procentigt lösa dylika frågor ”direkt i butiken”. Det är likaså naturligt att ett *lokalt kontaktorgan* eljest leder frågorna vidare till Allmänna Reklamationsnämnden.

De kommunala konsumentvägledarnas roll måste f.ö. i fortsättningen uppmärksammas utifrån det faktum, att många kommunala tjänster mot bakgrund av uppbrutna monopol nu kan komma att granskas av en i kommunen anställd tjänsteman, som hamnar i en lojalitetskonflikt.

Utredningen talar med förkärlek om kommunal konsumentvägledning och konsumentverksamhet. Jag förordar istället genomgående uttrycket lokal. Med detta bredare synsätt vill jag markera önskvärdheten av att åstadkomma *mångfaldiga* lösningar, som således kan variera från kommun till kommun och inte ensidigt utpekar kommunen som enda tänkbara huvudman för konsumentarbete.

### *Central konsumentverksamhet*

Den ideella, *centrala* konsumentverksamheten presenteras i betänkandet i form av paraplyorganisationen Sveriges Konsumentråd. Detta rörelsesammansatta organ är nybildat och oprövat. Emellertid utesluter jag inte, att det på sikt kan komma att spela rollen av idégivare och stimulator till en

omfattande konsumentverksamhet och på så vis också kunna företräda konsumentintresset inte bara i nationella utan också i internationella sammanhang. Det är dock nu för tidigt att uttala sig om detta liksom om organisationens status. Ett villkor för en statlig bidragsgivning till denna internationella representation måste därför vara, att rådet ifråga vidgar sin nu ensidiga sammansättning till att bli ett neutralt, allsidigt och representativt organ, som kan samla en - förhoppningsvis - bred mångfald av olika nationella konsumentintressen.

### *Statligt ansvar*

Det *statliga* engagemanget på central nivå bör koncentreras till myndighetsfunktionerna i form av dels Konsumentverket i dess delvis nya internationella roll liksom en renodlad myndighetsroll och dels av Allmänna Reklamationsnämnden.

Allmänna Reklamationsnämndens funktion bör bygga vidare på nuvarande uppgifter och organisation. Dock bör konsumentrepresentanterna bland de s.k. intresseledamöterna ej *automatiskt tillsättas av de fackliga organisationerna* utan utses bland *lokala, renodlade konsumentorganisationer*. Det lokala sambandet bör säkerställas genom lokala konsumentorgan i den mån kommunerna inte fortsätter eller inleder egen verksamhet.

Allmänna Reklamationsnämnden kan lämpligen också fortsättningsvis erbjuda konsumentutbildning för vissa målgrupper. Här bör inte bortses ifrån att konsumentutbildning också erbjudes utanför den statliga/kommunala sfären.

Konsumentverket bör således avföras de uppgifter, som ej består av myndighetsutövning, t.ex. förlagsverksamhet, test- och forskningsverksamhet. Dessa idag till myndigheten *sidordnade verksamheter* bör sålunda föras ut på marknaden. Utredningen förordar en eventuell privatisering på sikt. Jag anser, att steget direkt bör tas fullt ut. Utöver det internationella uppdraget gentemot EG skall Konsumentverket som nationell myndighet utöva sin kontrollfunktion över marknaden ur konsumentperspektivet samt tillse att den konsumenträttsliga lagstiftningen efterlevs.

Jag delar ej utredningens rekommendation om en avgiftsfiansierad marknadskontroll på konsumentområdet.

Konsumentbevakningen för *glesbygdens speciella intressen* bör axlas av Glesbygdsmyndigheten integreras med dess regionalpolitiska ansvar under Arbetsmarknadsdepartementet. I den mån en rikstäckande *konsumentkampanj* skulle aktualiseras av de samlade frivilligorganisationerna, får detta prövas i särskild



ordning av statsmakterna och skall ej föregripas eller förordas av utredningen.

De icke myndighetsutövande uppgifterna bör ges *marknadslösningar*. I dessa frågor torde nordiska, i vissa fall t.o.m. europeiska lösningar erbjuda alternativ till de rent nationella, om det svenska underlaget antas bli otillräckligt. Dyliga alternativa lösningar torde möjliggöra både bättre effekt och kvalitet. Det är heller inte helt otänkbart, att tillkomsten av ett Centrum för privatekonomi efterhand stimulerar till sådana aktiviteter i anslutning till institutet.

Det är vidare naturligt, att KO i den av mig valda renodlade myndighetsmodellen behålls som chef för myndigheten samt rekryteras ur juristkretsar.

Statens övergripande roll ur konsumentperspektivet innebär ett ansvar för rättsregler, infrastruktur och ekonomisk bastrygghet men skall ej - som utredningen föreslår - ägna sig åt fördelningspolitik på konsumentområdet.

Med ovan angivna, bantade och renodlat juridiska roll skulle den nya myndigheten Konsumentverket tydliggöras. Ekonomiska satsningar på internationellt viktiga framtidsfrågor skulle inrymmas. Stimulanser och temporär specialsatsning på det lokala planet skulle möjliggöras och därvid initiera ett större frivilligt engagemang. Totalt skulle inga ytterligare medel krävas i statsbudgeten utan tvärtom *ej obetydliga besparingar* kunna genomföras.

Givetvis krävs en närmare analys av såväl effekter som medelsbehov till följd av denna modell och en förändrad organisation.

### *Myndigförklara människan*

En striktare hushållning med de offentliga medlen skulle dock tillsammans med en bantad och finlipad statlig organisation innebära en öppning för ett större ansvar och inflytande för enskilda medborgare. *Så länge staten serverar både medel och lösningar, föreligger uppenbar risk, att medborgarna passiviserar.* Tiden är mogen för en radikal förnyelse och en omprövning av den hittillsvarande statliga förmyndarrollen på konsumentområdet. För en sådan omdaning talar också den nuvarande ekonomiska situationen i vårt land.

I enlighet med ovanstående reserverar jag mig i tillämpliga delar till förmån för de i reservations-skissen lämnade förslagen.

# Särskilda yttranden



# Särskilda yttrandanden

Förklarande text som innehåller detaljer om yttrandena, eventuellt inkluderande referenser eller förklaringar av begreppen. Texten är mycket ljus och svår att läsa tydligt.

## Särskilt yttrande av ledamoten Marie Engström (v)

### *Ang. kommunal konsumentverksamhet*

”Konsumenternas behov av stöd från den kommunala verksamheten kommer att öka” konstaterar vi i betänkandet kap. 17.

Ett av de största problemen för konsumenterna är att många kommuner minskat/tagit bort resurserna till kommunal konsumentverksamhet. Likaså att antalet förtroendevalda med konsumentpolitiska uppdrag har minskat. Styrkan i kommunal konsumentverksamhet är att den befinner sig där konsumenterna finns. Möjligheterna att snabbt, enkelt och obyråkratiskt hjälpa och stödja konsumenterna är mycket stora om det sker i den egna hemkommunen.

Alltfler hushåll efterfrågar i dag hushållsekonomisk rådgivning. Konsumentverket har i en utvärdering från sådan verksamhet i ett antal kommuner visat att satsning på hushållsekonomisk rådgivning innebär att andra sektorer i kommunerna belastas mindre. Undersökningen finns i betänkandet.

Kravet på kommunerna att bedriva en väl fungerande konsumentverksamhet förutsätter att ekonomiska möjligheter till detta finns. I dag tvingas många viktiga kommunala verksamheter att i besparingssyfte ställas mot varandra. Den kommunala konsumentvägledningen har på detta sätt ”sparats” bort i flera kommuner.

I kapitel 26 skriver vi att ”om neddragningarna fortsätter i samma takt som under 1992 kommer inom ett par år endast hälften av befolkningen att beröras av konsumentverksamhet i kommunal regi”.

Om den negativa utvecklingen i kommunerna inte kan vändas anser jag att konsekvenserna av en eventuell lagstiftning om kommunal konsumentverksamhet, ska utredas.

Jag anser det nödvändigt eftersom bra kommunal konsumentverksamhet är en av förutsättningarna för att de av oss uppställda konsumentpolitiska målen ska kunna uppfyllas.

### *Ang. ökat inslag av marknadsorientering i offentlig verksamhet*

Avreglering och ökat inslag av marknadsorientering inom offentlig verksamhet kommer att leda till förändringar som påverkar konsumenternas situation. Några av dessa förändringar behandlas i kapitel 13. Bl.a. beskrivs ökad valfrihet som



en positiv effekt av ökad konkurrens i offentlig verksamhet.

I och med att kommunal verksamhet läggs ut på t.ex. entreprenad eller att s.k. kundvalsmodeller införs kommer medborgarna i framtiden att alltmer förvandlas till kunder på en marknad.

Individuella kundval kan naturligtvis vara positivt så länge alla medborgare ges möjlighet till likvärdig vård, omsorg, utbildning etc. Jag tror dock att detta ibland kan vara svårt att förena. Om t.ex. ekonomiska förutsättningar blir avgörande för den vård, omsorg eller utbildning som konsumenten kan få, anser jag att grunden för offentlig verksamhet – där alla ska behandlas likvärdigt och rättvist – kan sättas ur spel.

## Särskilt yttrande av ledamot Karin Pilsäter (fp)

Det som ofta kallas välfärdstjänster, barnomsorg, skola, sjukvård och omsorg är av tradition styrt av politiska församlingar. På olika sätt försöker man från politikernas sida reformera, förnya och konkurrensutsätta denna stora och viktiga sektor. Det är bra. Men då måste man också hela tiden ha i minnet vad syftet med produktionen av dessa tjänster är – nämligen konsumtion.

Eftersom prissättningen inom denna sektor skiljer sig och (enligt de allra flestas mening) ska skilja sig från vanliga tjänstesektorn, krävs givetvis i fortsättningen politisk styrning av resurserna.

Det är ett stort område av framförallt tjänster som nu dyker upp i utkanten av det konsumentpolitiska intresset och konsumenträttsliga området. Tidigare har den offentliga sektorn i princip haft en monopolställning när det gäller barnomsorg, skola, hemtjänst, sjukvård och annan omsorg. Nu konkurrensutsätts dessa verksamheter genom införande av entreprenader, ”peng”-system, kort sagt genom att människor, dvs. konsumenter, själva får välja.

Tidigare har det varit helt klart för alla inblandade att som konsument av dessa tjänster har man inte haft något att säga till om och inga rättigheter. Med mössan i hand har vi stått i dagisköer, börjat i den skola vi anvisats, besökt den läkare och den vårdcentral vår gata hör till osv.

Nu får vi som konsumenter rätt att välja, men vad som följer med denna rätt vet vi inte. Gäller alls någon av de lagar som finns på det konsumenträttsliga området? Får grundskolorna lova tillval som inte i praktiken erbjuds? Får kommunen ändra i vad som i andra sammanhang skulle vara ett ingånget avtal? Kan orimliga avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende?

I ett vanligt förhållande mellan konsument och näringsidkare är det uppenbart att man inte får utlova annat än vad tjänsten kan hålla. När skolor marknadsförs inför det fria skolvalet är det lite så och så med det. I ett vanligt avtal är det självklart att villkoren under avtalsperioden inte hur som helst får ändras. Ändå ändras t.ex. öppettider med kort varsel inom barnomsorgen.

Det både rimligt och självklart att ett annat rättsligt förhållande måste råda för offentligt hel- eller delfinansierade tjänster som skola och dagis än för privatfinansierade tjänster. Men att man ska vara helt rättslös även i fortsättningen är orimligt.

Därför borde denna konsumentpolitiska översyn behandlat



dessa frågor. Ett konsumenträttsligt översynsarbete måste sättas igång så att den konsumenträttsliga lagstiftningen blir tillämplig även på de offentligt producerade tjänsterna.

## Särskilt yttrande av ledamot Göran Skogh

Den nuvarande konsumentpolitiken tog form under det radikala 1960-talet. Konsumenten ansågs svag i förhållande till säljaren och produktutvecklingen skulle styras genom myndighetsutövning. Tilltron till en centralstyrd ekonomi var stor, medan marknadens förmåga att tillgodose konsumenternas önskemål ifrågasattes.

Föreliggande betänkande hyser tilltro till marknadsekonomin, men trots det finns mycket kvar av gamla tänkesätt. Ett uttryck härför är att inga förändringar i konsumentpolitikens mål föreslås. Det föreslås heller inga besparingar, totalt sett, trots att minskade utgifter för staten är ett syfte med utredningen.

Dessa brister föranleder detta yttrande. Nedan föreslås dels en ändring i konsumentpolitikens målsättning och dels besparingar.

1. I betänkandet är det primära målet för konsumentpolitiken att stärka konsumentens ställning på marknaden. Det andra är att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser. Enligt min mening bör det första målet utmönstras ur konsumentpolitiken. Det ger intryck av ett motsatsförhållande mellan svaga (godtrogna, utlämnade) konsumenter och starka (förslagna, välinformerade) säljare. Detta är en inkorrekt beskrivning av marknadens villkor.

Tesen om den svage konsumenten bygger på antagandet att säljaren har marknadsmakt och/eller utnyttjar sitt informationsövertag för att vinna fördelar på köparens bekostnad. Företagen har naturligtvis ett intresse av att maximera vinsten. Men det kräver att service och urval ställs mot kundens betalningsvilja. Det är ju konsumenten som till syvende og sist gör köpbeslutet. Notera att detaljhandeln inte har intresse av att favorisera producenten på konsumentens bekostnad. Mellanhanden tjänar sina pengar på vad som erbjuds konsumenterna och på det förtroende som byggs upp. De flesta affärsuppgörelser gynnar bådas parter - det gäller också konsumentköp.

Detta utesluter naturligtvis inte att det finns många problem på konsumentmarknaderna. Men de är ömsesidiga. Båda parter måste söka motpart och framstå som trovärdig för att affär skall komma till stånd. Enskilda distributörer (lika väl som producenter eller konsumenter) kan bete sig bedrägligt. Men bedrägeri och vilseledande information är inte till nytta för handeln. Det framgår bland annat av att branscher utfärdar etiska normer, ofta i gott samförstånd med konsumentmyndigheter.

Bilden av konsumentpolitiken som de svagas beskyddare har



möjligan bidragit till konsumentpolitikens popularitet, men samtidigt har den skapat misstro.

Konsumentpolitikens ideologiska bas kan vara en anledning till att konsumentpolitisk forskning har låg status vid universitet och högskolor.

Näringslivet ogillar naturligtvis också att bli utpekad som syndabock. Den ideologiska barlasten kan t.ex. bli ett hinder för det nya Centrum för Privatekonomi som kommittén föreslår, särskilt som kommitténs förslag går ut på att centralt skall samlokaliseras med Konsumentverket. Min förmodan är att näringslivet för att ställa upp med finansieringen kräver att centrat organisatoriskt såväl som fysiskt separeras från Konsumentverket.

Det finns alltså all anledning att göra sig av med målsättningen att stärka konsumenten (i relation till säljaren). Konsumentpolitikens primära mål bör istället vara att verka för en effektiv konsumentmarknad till fördel för båda parter.

2. Ett motiv för skattefinansierad testverksamhet och köpinformation är att marknaden kräver välinformerade konsumenter. Subventioner på dessa områden antas också gynna resurssvaga konsumenter. Denna verklighetsbild leder emellertid också fel.

Endast om informationen kan fås utan kostnad är det motiverat med fullständigt informerade konsumenter. Det enorma utbudet gör det orimligt för någon enskild att vara annat än måttligt informerad. Samtidigt kan vi konstatera att en konsument i normalfallet handlar till rimliga priser utan att bli lurad. De flesta blir heller inte missnöjda. Anledningen till att oinformerade konsumenter i stort kan tillfredsställa sina önskemål (givet resurserna) är ett sinnrikt system av distributionsformer. Miljarder läggs ner inom detaljhandeln för att välja sortiment, presentera varor, ge service och skapa trovärdighet. Säljarna kontrolleras genom att kunden väljer att upprepade gånger handla med den part de känner, de utnyttjar varuhus, varumärken, facktidskrifter eller råd - från mer eller mindre upplysta vänner till experter. Företag konkurrerar med kvalitet, trovärdighet och lojalitet, samtidigt som producenter och distributörer kontrollerar varandra, bland annat via kedjor och branschorgan. Testföretag förser också medier med tjänster som efterfrågas på affärsmässiga villkor.

Det finns därför ingen anledning att skattefinansiera ytterligare köpinformation. Därtill kommer att den subventionerade informationen i första hand utnyttjas av de mer välbeställda - det är ju de som handlar mest och vet att förse sig med billig information. Enligt Konsumentverkets instruktion skall man

främst inrikta sig på baskonsumtion, men då det omfattar det mesta har det heller ingen nämndvärd låginkomstprofil.

Skattefinansierade utgivningen av konsumentinformation, tidskrifter och kokböcker kan dessutom ses som illojal konkurrens mot andra informationsproducenter som måste självfinansiera sin verksamhet.

Väsentligt i konsumentpolitiken är att vilseledande reklam, kopiering av annans namn, lögn och bedrägeri bekämpas med stöd i lag och myndighetsutövning. Standardiseringsarbete är också av allmänt intresse. Det är likaså ett kollektivt intresse att korrekt information sprids om hur parterna fullföljer sina förpliktelser, vilket motiverar bistånd till konsumenter vid reklamationer och vid andra konflikter med näringsidkare. Bistånd vid reklamationer förefaller också gynna konsumenter som har svårt att hävda sig verbalt och ekonomiskt. Välutbildade och köpstarka kunder har lättare att hävda sig direkt vid inköpsstället.

Mindre än en tredjedel av Konsumentverkets verksamhet avser myndighetsutövning i anslutning till konsumentlagarna. Resten avser provning, publikationer etc. Med fullständig extern finansiering (myndighetsdelen undantagen) skulle de statliga utgifterna för Konsumentverket (med nuvarande utformning) i grova drag kunna halveras.

Jag föreslår att sådan nedskärning genomförs. En konsekvens härav är att den verksamhet som kommittén föreslår förlagd till Konsument Sverige snarast självfinansieras. Den kompetens som i dag finns inom Konsumentverket gör det säkert också möjligt med en relativt snabb extern finansiering och/eller privatisering. Det kan bli en utmaning för personalen - mycket tyder på att vi går mot en europeisk provningsindustri där svensk kunskap kan bidra till en framträdande position för svenska institutioner och företag.

En mer ingående argumentation och analys om dessa och angränsande frågor återfinns i min artikel "Konsumentpolitiken och detaljhandelns självkontroll", Ekonomisk Debatt nr 1, 1994.



## Särskilt yttrande av sakkunnige Axel Edling

Den faktiska utredningstiden har varit kort, och bland annat därför har kommitténs bedömningar och slutsatser i många delar kommit att bli tämligen översiktliga. Åtskilliga frågor har inte färdigbehandlats utan har hänvisats till senare överväganden i annan ordning.

Mot den bakgrunden finns det anledning att kommentera och komplettera ett stort antal av betänkandets avsnitt. Här begränsar jag mig till de mest väsentliga frågorna.

### *Mål och prioriteringar*

I kap 32 skisserar kommittén mål, prioriteringar och finansiering av den statliga verksamheten på konsumentområdet. Beträffande målet har jag ingen avvikande uppfattning. Breddningen av konsumentpolitiken till att även innefatta hänsyn till miljön är en naturlig vidareutveckling av målet som gällt sedan år 1986. Det stärker legitimiteten för de många aktiviteter där miljödimensionen redan har förts in. Det ger också tydligare förutsättningar för arbetet med att integrera miljö- och energifrågorna i annat mera traditionellt arbete kring ekonomi, produkters pris, säkerhet och funktion. Både konsumentstödjande och producentpåverkande åtgärder kommer därmed att effektivt kunna bidra till att viktiga miljömål uppnås.

Kommitténs resonemang om prioriteringar understryker att den statliga konsumentpolitiken idag har en inriktning som i sina huvuddrag är riktig. Inga egentliga invändningar förs fram mot de arbetsuppgifter som de statliga konsumentorganen utför. Som kommittén själv säger leder de egna förslagen i huvudsak till att det statliga engagemanget ökar inom konsumentpolitiken. Förslagen om breddning av uppdraget (offentliga tjänster, miljö, ekonomi m m) är angelägna. De innebär en betydande utvidgning av arbetsområdet. De vaga resonemangen om minskningar, åtminstone på några års sikt, av statens ansvar på en del områden (tvistlösning, information före köp) är enligt min mening knappast realistiska.

### *Finansieringen*

Än mindre övertygande ter sig de resonemang kommittén för beträffande en breddad finansiering. I grunden synes det vara ett förslag till en ny modell för myndighetsfinansiering. Enligt min mening är det en modell som genom sin spridning över departementen av anslagstilldelningen påtagligt ökar byråkra-

tin på myndighetssidan och direkt motverkar kommitténs eget förslag om en samordning inom regeringskansliet via en konsumentpolitisk beredning.

Ett uppdragsförhållande mellan konsumentmyndigheten och en rad departement riskerar inte bara den nödvändiga sammanhållna konsumentpolitiska styrningen från statsmakterna. Det är också risk för att den statliga konsumentverksamheten blir kortsiktig och därmed ineffektiv. Verksamhetens profil blir otydlig. Om avsikten är att dessa uppdrag skall ges av statsmakterna och vara långsiktiga förefaller anslag vara den naturliga modellen för medelstilldelning.

Inte heller när det gäller näringslivets förutsättningar att i ökad omfattning finansiera det statliga konsumentpolitiska arbetet redovisar kommittén något underlag för sina antaganden. Mot bakgrund av erfarenheterna hittills är det min bedömning att den vägen inte kan ge några väsentliga tillskott av medel.

I kap 32 och i senare kapitel förs resonemang om ökad extern finansiering av bl a rådgivning, utbildning, information och provning. Utgångspunkten är främst att marknadsföringen, ökad affärsmässighet och en renodlad organisation skall kunna öka intäkterna. Man utgår också från att den statliga subventioneringen av material och kurser i huvudsak skall tas bort. Jag menar att kommittén i dessa avseenden inte har gjort någon egentlig analys som grund för sina påståenden.

Konsumentverket har sedan mitten av 80-talet fördubblat intäkternas andel av budgeten, så att de nu uppgår till ca 30 procent (32 milj kr) av omslutningen. Detta har skett genom en systematisk breddning av vårt kurs-, material- och provningsutbud i kombination med aktiv marknadsföring inklusive omfattande direkta kontakter med "kunderna" i kommuner, företag, skolor etc. En intensiv kostnadsjakt har också bedrivits. Successiva prishöjningar har skett. Samtidigt står det klart att det inte går att driva t ex konsumentinformation utifrån ett ensidigt kostnadstäckningsperspektiv. Uppgiften att se till att konsumenterna är väl informerade exempelvis om rättigheter och skyldigheter, om rättspraxis, om produktsäkerhetsfrågor och om hushållsekonomi kan inte alltid effektivt genomföras på sådana premisser. Framförallt skulle de särskilt utsatta konsumentgrupperna drabbas och en hel del nödvändig information skulle aldrig nå ut i samhället. Viktiga konsumentpolitiska mål skulle därmed inte uppnås.

Det sagda innebär inte att jag anser det omöjligt att ytterligare förstärka intäktsfinansieringen och åstadkomma kostnads-effektiviseringar. Tvärtom bedömer jag det fullt möjligt att med



fullföljande av det nuvarande arbetssättet - som tar konsumentpolitiska hänsyn men som också är i hög grad marknadsorienterat - nå ännu högre intäkter. Från verkets sida bedömer vi det vara möjligt att på några års sikt öka uppdrags- och intäktsfinansieringen till 40 milj kr.

### *Val av organisation*

I kap 33 hävdas att organisatoriska, konsumentpolitiska och förvaltningspolitiska förutsättningar bör beaktas vid valet av organisation. Bedömningarna i betänkandet vilar dock inte på någon detaljerad konsumentpolitisk analys. Kommittén framhåller själv bl a att den inte haft möjlighet att i detalj analysera Konsumentverkets organisation, arbetssätt och verksamhetsresultat. Det konsultuppdrag som rörde Konsumentverket avsåg organisatoriska alternativ och innebar ingen ordentlig genomlysning av verksamhetens olika delar. Detta är en svaghet som också leder till att kommitténs argumentation hamnar på en teoretisk och förhållandevis ytlig nivå. Det leder också till att de sk förvaltningspolitiska motiven i alltför hög grad får präglasynsättet. Påstådda problem att formulera en verksamhetsidé för en sammanhållen organisation, behov av renodling av verksamheten m m leder kommittémajoriteten in på kraven att splittra det nuvarande Konsumentverket.

Det teoretiska angreppssättet gör att man enligt min mening hamnar i felaktiga slutsatser. Ett mera jordnära perspektiv skulle sannolikt ha gjort det uppenbart att många betydelsefulla effekter uppstår genom den samverkan och flexibilitet i val av åtgärder som en sammanhållen myndighet står för. Inte minst mot bakgrund av de stora förändringar som nu äger rum, inklusive anslagsnedskärningar, ter det sig viktigt att kunna agera så byråkratiskt som möjligt och därvid välja den mest effektiva formen för insats.

Jag vill samtidigt konstatera att den renodling av olika roller och verksamheter som kommittémajoriteten menar är viktig, i stora stycken följer den indelning i verksamhetsgrenar som Konsumentverket sedan ett par år tillbaka har. Det är med andra ord knappast några svårigheter att uppfylla väsentliga krav i dessa avseenden genom en förändrad struktur för verksamhet och organisation.

Den föreslagna delningen av Konsumentverket i två myndigheter, nya Konsumentverket resp. Konsument Sverige, är enligt min uppfattning inte motiverad. Den konsultrapport som varit det väsentligaste underlaget för övervägandena kring organisationsalternativen ger inte belägg för att delningsalternativet

skulle vara att föredra, vare sig från konsumentpolitisk synpunkt eller av kostnads- eller finansieringsskäl. Den rapporten ger snarare argument för ett fortsatt sammanhållet Konsumentverk.

Betänkandet saknar en analys av hur samspelet mellan de båda konsumentmyndigheterna skall utformas. Ett nära samspel blir utomordentligt viktigt för att nå resultat. De rättsliga frågorna och produktsäkerhetsfrågorna hos det nya Konsumentverket ställer krav på ett brett agerande, inkluderat utrednings-, informations- och utbildningsinsatser. Ett intensivt samarbete med kommuner och organisationer är en nödvändighet också i framtiden.

Mot bakgrund av de praktiska erfarenheterna hittills bedömer jag den föreslagna myndighetssplittringen som oklok utifrån kraven på att bedriva en fortsatt effektiv verksamhet. En splittring innebär väsentligt försvårade och ökade kontakter för kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och centrala myndigheter. Den föreslagna delningen skulle inte, som påstås i betänkandet, bidra till att tydliggöra den statliga konsumentpolitiska verksamheten. Snarare skulle den leda till oklarhet.

Utöver de här redovisade nackdelarna för verksamheten som innebär effektivitetsförluster också ekonomiskt sett, skulle en delning enligt min uppfattning också innebära betydande kostnadsökningar som inte har beaktats i betänkandet. Den knapphändiga beskrivningen av förslagen till ny organisation gör det omöjligt att mera precist beräkna merkostnaderna. Det är emellertid uppenbart att det bara i administrativt avseende skulle röra sig om miljonbelopp i ökade kostnader jämfört med nuläget. Med två självständiga myndigheter behövs dubbla kompetenser på viktiga uppgifter inom personal- och ekonomiadministrationen (t ex löne- och redovisningsfrågor) och för arbetet med planering, budgetering, uppföljning och resultatanalys. En nära samplanering mellan de båda konsumentmyndigheterna blir nödvändig och det kommer också att kräva sina särskilda resurser.

### *Staten och frivilligorganisationerna*

Enligt min mening finns det alltså starka skäl att behålla verksamheten samlad - omorganiserad enligt de linjer som dras upp i betänkandet för alternativ 2 (ett utvecklat Konsumentverk). Efter en period om förslagsvis fem år kan arbetsfördelningen mellan myndigheten och konsumentorganisationerna prövas. Det är just avgränsningen av statens engagemang i förhållande till dessa organisationer som stått i förgrunden i



utredningsdirektiven. Den frågan kvarstår egentligen olöst i betänkandet.

Mitt förslag bör ge en rad fördelar:

1. Sveriges Konsumentråd får tid att bredda sig, konsolidera sig, etablera sig internationellt och slå rot i lokalt arbete. Lokala aktiviteter i samverkan mellan rådets medlemmar har redan börjat komma igång. Legitimiteten hos rådet som konsumentföreträdare kan därigenom bli större, och organisationen kan rusta sig för ett arbete på bredare front för medlemmarna.

2. Särskilt i nuvarande konjunktur- och budgetläge är det nödvändigt att använda alla resurser så effektivt som möjligt. Konsumentverket står bl a inför betydande budgetminskningar redan den 1 juli 1994. Samtidigt kommer nya uppgifter till, som sannolikt i stor utsträckning måste lösas utan tillskott av resurser ( bl a marknadskontroll enligt EES-avtalet och ökade hushållsekonomiska insatser). Som tidigare sagts ter sig möjligheterna till stabila, ”förnybara” finansieringskällor i form av bidrag från andra departement och myndigheter inte realistiska.

Det är helt nödvändigt med en stram hushållning med myndighetsresurserna och en medveten prioritering mellan uppgifterna. Att under sådana förhållanden dela upp verket i två myndigheter ter sig inte logiskt.

3. Under en period kan löpande prövas i vad mån Konsumentverkets arbete bättre eller lika bra lämpar sig att drivas av konsumentorganisationerna. Vid periodens slut bör det gå att mera definitivt avgöra hur rågången mellan myndighetens och organisationernas arbetsfält bör dras. Organisationerna har vid det laget också skaffat sig erfarenheter från det internationella arbetet.

4. Samarbetet mellan Konsumentverket och organisationerna - idag mycket gott - får tillfälle att utvecklas i konkreta projekt under perioden. De frivilliga organisationerna får tid att bygga upp behövlig kompetens.

### *Centrum för privatekonomi*

Jag instämmer i vad kommittén anför om behovet av att förstärka insatserna för att hjälpa hushåll i ekonomiska frågor. Konsumentverkets arbete med att utveckla och stödja lokal budgetrådgivning har givit dokumenterat goda resultat. Kommunernas satsningar på detta område ökar nu, i insikten om att budgetrådgivning är en god affär både för hushållen och för kommunen. Också kommittén framhåller den grundläggande

betydelse det hushållsekonomiska området har i den framtida konsumentpolitiken.

Konsumentverket bör enligt min mening ha kvar ett samlat ansvar för området. Kompetens och kontaktvägar är väl utarbetade. Mot den bakgrunden är det inte riktigt att splittra ansvar och resurser för fortsatt arbete. En splittring medför med nödvändighet ökade administrativa kostnader och kräver särskilda insatser för samordning och samplanering.

Centrumets uppgifter avser bl a frågor om och placeringar i fonder, aktier och obligationer. Enligt min mening är detta inte uppgifter som bör rymmas inom en statlig konsumentpolitik.

Det är vidare oklart vilka arbetsuppgifter som skall läggas på centrumet i relation till Konsumentverket. Det gäller bl a ansvaret för utredningar, utbildning och information. Det är enligt min mening otillfredsställande att dessa gränsfrågor inte har klarlagts.

Härtill kommer att det är outrett vilka externa finansiärer som kan väntas träda in som huvudmän för ett centrum. Under alla förhållanden kommer betydande kostnader för centrumet att belasta statsbudgeten.

Jag vill till sist understryka det angelägna i att få till stånd en hushållsekonomiskt inriktad forskning, knuten till universitet och högskolor.



## Särskilt yttrande av experten Sven-Åke Hansson

Även om betänkandet på flera punkter framhåller vikten av en väl fungerande kommunal konsumentverksamhet, innebär några av förslagen negativa effekter för kommunerna.

### *Den centrala organisationen*

En utveckling och renodling av nuvarande Konsumentverket skulle bli billigare än utredningens förslag om att dela det samma i två delar - en myndighetsutövande och en konsumentstödjande. Om den senare skall finansieras till 50 procent av dess användare, innebär detta i princip att kommunerna, som är de största köparna av dessa tjänster skulle åsamkas kostnader på i genomsnitt 30 000 kronor per år och kommun!

Jämfört med de relativt små kostnader som debiteras ut i dag, innebär detta en rejäl kostnadsökning, och risken är stor att många kommuner av kostnadsskäl minskar, eller i värsta fall avvecklar sin konsumentverksamhet. Utan dessa intäkter skulle den konsumentstödjande delen - Konsument Sverige - undandragas möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet. Förslaget hotar såväl den kommunala som den centrala verksamhetens existens!

Jag anser vidare att förslaget inte följer utredningsdirektiven om effektivisering. Risken för dubbelarbete är påfallande, och risken för att ärenden som är svåra att i sin helhet hänföra endera till den ena eller andra myndigheten riskerar att hamna i en gråzon. I stället för att effektivisera den nuvarande organisationen, skapas en parallell dito som kräver nya kansliresurser och förlänger beslutsprocessen. Samtidigt kompliceras arbetet för de kommunala vägledarna.

Samma effekter uppstår vid inrättandet av ett Centrum privatekonomi. Den verksamhet som KOV i dag förtjänstfullt bedriver inom detta område skulle definitivt inte tjäna på att delas upp i ytterligare en enhet, med nya krav på kansliresurser. Även här skulle konsumentvägledarnas arbete försvåras. Verksamheten skulle också påföra kommunerna ytterligare kostnader.

*Jag stöder därför förslaget om utveckling och renodling av nuvarande Konsumentverket och avvisar förslaget om inrättandet av ett Centrum för privatekonomi.*

### *Kommunal konsumentverksamhet*

Utredningen konstaterar på flera punkter vikten av en väl

fungerande kommunal konsumentverksamhet. Utöver de nuvarande arbetsuppgifterna med bl.a. rådgivning och information, menar utredningen att kommunerna skall vara konsumentmyndigheten behjälplig med vissa tillsynsuppgifter. För att kunna utföra dessa erfordras kapacitet härför. I kommuner som saknar verksamhet, eller har verksamhet i liten omfattning, kommer detta inte att kunna utföras.

I förslaget till skuldsaneringslag ålägges kommunerna att ge ekonomisk rådgivning.

Aldrig förr har den kommunala konsumentverksamheten tillmätts så stor vikt som nu! Utredningen har, i likhet med tidigare utredningar, avvisat tanken på att föreslå en obligatorisk konsumentverksamhet i kommunerna. Men liksom tidigare, går man inte in i detalj i frågan. Även om det finns generella ambitioner i att avreglera, kan man inte utesluta att det kan finnas områden där man tvingas gå motsatt väg. Utredningens framtoning av den kommunala konsumentverksamheten föder tanken på att närmare utreda konsekvenserna av ett obligatorium.

*Jag föreslår att en utredning tillsättes för att utreda konsekvenserna av att införa en lag om kommunal konsumentverksamhet.*

### *Twistlösning – ARN*

Enighet finns i utredningen om att såväl de kommunala vägledarna som ARN gör ett förtjänstfullt arbete. Jag anser dock att man lagt allt för stor vikt vid ARN:s verksamhet. 95 procent av alla reklamationer löses i kommunerna, och dessa borde vara föremål för ett större intresse. Speciellt som förslaget om obligatorisk förprovning i kommunerna kommer att höja denna andel ytterligare. Jag ansluter mig till förslaget om tillgång till besiktningskompetens lokalt, men anser att ytterligare åtgärder bör vidtagas för att stödja twistlösningen i kommunerna.

*Jag anser att Konsumentverket i samråd med Allmänna Reklimationsnämnden och de kommunala vägledarna skall utreda behovet av ett ökat stöd för den kommunala verksamheten i deras arbete med twistlösning.*

Utredningen föreslår att ARN med hänsyn till sin opartiskhet även i fortsättningen skall vara en fristående myndighet.

Om man jämför de beslut som gjordes före 1981, då ARN var knuten till KOV, med de som gjorts efter denna tidpunkt, kan man inte utläsa någon skillnad i beslut eller i hantering. ARN:s ordföranden rekryteras externt, ledamöterna i lika antal från näringsliv och konsumenter. Den enda organisatoriska anknyt-



ningen till ARN är föredraganden, men mig veterligt har aldrig deras agerande ifrågasatts, varken före eller efter 1981. Möjligen skulle misstanken om partiskhet kunna uppkomma vid ärenden avseende KO:s grupptalan, men vid dessa tillfällen kan man endera anlita externa föredraganden eller låta ordföranden vara föredragande.

I ett läge där rationaliseringar är behövliga, är det inte rimligt att två verksamheter med så likartad inriktning skall vara åtskilda.

*Jag anser att Allmänna reklamationsnämnden skall återföras till Konsumentverkets huvudmannaskap.*

## Särskilt yttrande av experten E O Holm

En majoritet i kommittén föreslår en uppdelning av det nuvarande Konsumentverket (KOV) i en renodlad myndighetsorienterad och en mer opinionsbildande och utredande del.

Jag anser att Konsumentverkets verksamhet särskilt under senare år har varit framgångsrik och värdefull. Dessa värden bör tas i beaktande i det fortsatta reformarbetet. För det fall man i framtiden skulle välja en uppdelning av KOV enligt majoritetsförslaget finner jag det ytterst angeläget att myndighetsdelen - som i huvudsaklig grad skall syssla med lagtillämpning och marknadsbevakning - får erforderliga expertresurser inom områdena ekonomi, marknadsföring, information etc så att dess arbete blir väl underbyggt och kompetensbaserat.

Under de tjugo år som Allmänna Reklamationsnämnden (ARN) funnits till har både Köpmannaförbundet och andra näringslivsorganisationer lojalt medverkat i dess arbete. ARN har fått en fast förankring i det svenska rättssystemet och dess verksamhet bör fortsättas. ARN har präglats av en hög kvalitet.

Ett uttryck för näringslivets förtroende för ARNs verksamhet är att vissa branschorganisationer (bl a Sveriges Köpmannaförbund) har utfärdat en ekonomisk garanti (det s k Trygga Köp systemet) som innebär att om en konsument klagar på en vara eller tjänst inför Reklamationsnämnden gentemot ett medlemsföretag i Köpmannaförbundet så står ytterst Köpmannaförbundet det ekonomiska ansvaret för att kunden hålls skadeslös, i det fall ARN rekommenderar att kunden ersätts eller motsvarande. Detta åtagande innebär att någon prövning av reklamationsnämndens beslut i dessa fall de facto inte kan komma till stånd vid domstol.

Enligt nu gällande arbetsordning har ARNs ordförande rätt att föranstalta om omprövning av beslut i någon av ARNs avdelningar. Premisserna för en sådan prövning är emellertid mycket strama och torde i princip innebära att vid en jämförelse med allmänna rättgångsväsendet skäl för resning skall föreligga.

Det är enligt min mening tveksamt om man behöver lägga ribban så högt. ARN är ett frivilligt och icke bindande tvistlösningsforum där också om-prövningsfrågorna kunde ges en mer generös tillämpning.

ARNs beslut präglas av en hög rättslig standard. Ett problem i ARNs verksamhet är emellertid att man helt måste basera verksamheten på skriftliga inlagor, eventuellt kompletterade med anteckningar om telefonsamtal, utlåtande från sakkunniga etc. En avgörande del i varje rättegång är att domstolen har



möjligheter att i en direktkontakt med parterna få ett bredare och mer fullständigt beslutsunderlag.

En annan viktig faktor är att ej bara konsumenter utan även många näringsidkare, inte minst småföretagare, saknar formella juridiska kunskaper. Denna bristande kunskap kan medföra onödiga rättsförluster. Många känner exempelvis inte till att underlåtenhet att svara på ett påstående från konsumenten normalt leder till att konsumentens uppgifter tas för goda.

Vissa problem rörande bevishanteringen i ARN har uppstått inom främst möbelområdet där ju köpesummorna ofta är betydande och bevisproblemen uppenbarligen besvärligare än på många andra sektorer.

Slutsatsen av dessa synpunkter blir för min del att jag menar att konsumentpolitiska kommittén bort markera att allmänna reklamationsnämnden i sin verksamhet bör avstå från att ta upp ärenden till behandling som innefattar bevisproblem av dignitet.

En hänvisning kan då lätt ske till tingsrätterna som ju har en särskild hanteringsform för små mål.

Genom en sådan markering från kommitténs sida skulle ARNs position i rättssystemet ha befasts.

Vidare bör ARN tillämpa reglerna om omprövning på ett mer generöst sätt för att sålunda uppnå att tvister löses på ett enkelt sätt.

I betänkandet förs resonemang angående överförandet av vissa ARN-avdelningar till privat regi, i första hand i hägnet av berörda branschorganisationer.

Det finns ingen anledning att generellt avvisa sådana lösningar som dock bör baseras på förhandlingar och överenskommelser med de olika branschintressena. Man bör i sammanhanget inte underskatta problemet med företag som står utanför branschorganisationerna. Branschområden med hög organisationsgrad och där ARNs prövning sällan går till klagande kunds förmån bör därför ligga närmast till hands för en "privatisering".

Det finns enligt min mening ingen anledning att sådana branschburna reklamationsorgan skall stå under någon form av tillsyn av ARN. En medfinansiering av ARNs verksamhet från näringslivet är principiellt olämplig. Domstolar och jämförbara offentliga organ bör av integritetsskäl stå helt fria från utomstående finansiering eller påverkan.

## Särskilt yttrande av experten A Stenlund

### *Kommitténs uppdrag*

Kommittén har haft ett vidsträckt uppdrag. Huvuduppgiften har varit att göra en samlad översyn av konsumentpolitiken och att avgränsa det statliga engagemanget på området. Nära samman med detta hör också frågan om vilken myndighetsstruktur som är den mest ändamålsenliga. Kommittéarbetet har med nödvändighet fått fokuseras på principiella spörsmål. Betänkandet får därför enligt min mening främst ses som en idéram för den framtida verksamheten; det är uppenbart att flera av förslagen kräver ytterligare utredning - något som kommittén också anför.

Mot denna bakgrund anser jag att kommittén inte kan generellt kritiseras för brist på konkretion. Tvärtom är det naturligt att en utredning av detta slag avstår från att behandla detaljfrågor och att alla förslag sålunda inte direkt kan omsättas i praktiken.

Enligt min uppfattning har kommittén dock inte tagit tydlig ställning i den principiella huvudfrågan om den statliga verksamhetens art, inriktning och omfattning. Här, liksom på flera andra punkter, är det oklart vad kommittén egentligen menar.

Åtskilligt i betänkandet förtjänar i och för sig att kommenteras, men jag väljer att endast ta upp några viktigare punkter.

### *Konsumentpolitikens mål*

Jag ställer mig bakom den målformulering som kommittén föreslår. Jag vill dock göra några påpekanden.

Sverige har ett väl utbyggt konsumentskydd. Av bl a det skälet framstår föreställningen om den generellt sett underlägsne konsumenten i vart fall numera som felaktig. Uttrycket "att stärka konsumenternas ställning" kan därför inte innebära att de rättsliga positionerna ständigt skall flyttas fram. Snarare är det fråga om att hävda konsumentintresset inom ramen för ett balanserat system, t ex genom att underlätta för konsumenterna att utnyttja de rättigheter de faktiskt har. Det är också angeläget att konsumenterna genom bl a skolan ges tillräckliga insikter i ekonomi för att kunna bedöma konsekvenserna av olika handlingsalternativ och därmed utnyttja sina resurser effektivt.

Det ter sig uppenbart att miljön är något som angår konsumenterna och som dessa även har ett medansvar för. Det bör dock beaktas att miljöhänsynen inte sällan måste vägas mot konsumentens mer direkta ekonomiska intressen. Viktigt är också, att konsumentpolitiskt betingade insatser på miljö-



området görs på ett konkurrensneutralt och sakligt välunderbyggt sätt och inte försvårar för konsumenten att välja fritt bland produkterna på marknaden.

### *Konsumentpolitikens innehåll*

Eftersom det mesta i samhället på ett eller annat sätt berör människor i deras egenskap av konsumenter, kan det konsumentpolitiska området bli mycket stort. Av praktiska skäl måste det dock begränsas. Som också framhålls i direktiven, bör verksamheten koncentreras till sådant där statliga insatser verkligen behövs och till uppgifter som inte kan läggas på andra.

Även kommittén understryker att starkare prioritering och styrning är nödvändig. Kommittén utpekar förvisso vad man vill satsa särskilt på, men anger inte klart vad som istället skall nedprioriteras eller utgå helt. Man föreslår heller inga besparingar, utan i själva verket en expansion av budgeten genom oförändrade statsanslag och ökade externa intäkter. Jag menar att detta inte leder till den tydligare politik och rollfördelning som bör eftersträvas.

Det är min uppfattning att statens konsumentpolitik hittills haft för vag inriktning. Detta medför påtagliga risker för resursutspädning. De medel som kan stå till förfogande för offentliga konsumentpolitiska insatser är, oavsett vad man tycker därom, starkt begränsade. Det gäller därför att välja ut de allra viktigaste uppgifterna och inte ta med sådant som kan te sig önskvärt, men som är relativt sett mindre viktigt.

Jag menar att de statliga insatserna bör samlas till kärnområdena lagtillämpning/myndighetsutövning, produktsäkerhet inbegripet standardisering samt konsumentekonomi.

Självklart saknas det nämnvärda möjligheter att överlåta myndighetsutövningen på annan. Staten måste alltså svara för denna uppgift och tillse att grundläggande rättsregler upprätthålls på marknaden. Detta är både i det seriösa näringslivets och i konsumenternas intresse. Det är angeläget att denna tillsyn erhåller tillräckliga resurser. Av såväl princip- som effektivitetsskäl bör nuvarande flexibla samverkansformer tas tillvara och anpassas till nya förutsättningar. Jag noterar här med tillfredsställelse kommitténs positiva inställning till näringslivets egenåtgärder. Också ifråga om miljöaspekter bör dessa kunna utnyttjas i ökande grad.

Skydd för människors liv och hälsa måste också anses falla på det allmännas ansvar. Produktsäkerhet bör sålunda ingå i det statliga åtagandet inom konsumentpolitiken. Marknadskontroll och annan tillsyn av att gällande regler iakttas utgör en

väsentlig del av verksamheten. Normbildningen blir alltmer betydelsefull, särskilt på det internationella planet. Förutom det direkt rättsliga arbetet finns emellertid anledning för staten att påta sig viss utredning och bevakning av produkters egenskaper och risker, exempelvis genom provningar, skaderapportering m m. Metodutveckling kan ge förutsättningar för att effektivt delta i projekt inom standardiseringen. Det är naturligtvis inte nödvändigt att staten faktiskt utför sådant i alla delar, utan den kan välja att istället t ex lägga ut uppdrag.

Jag delar kommitténs bedömning att kunskaper och utbildning i konsumentekonomi är otillräckliga. Ett växande behov av budgetrådgivning och skuldsanering kan också förutses. Såväl samhällsekonomiska som sociala skäl talar för att det allmänna engagerar sig i konsumentekonomisk kunskapsuppbyggnad, undervisning och rådgivning. Skolan är av avgörande betydelse. Insikterna om ekonomiska samband och konsekvenser behöver ligga på en sådan nivå att eleverna får en fast grund för att senare kunna planera hur hushållet skall disponera sina resurser. Detta måste tillmätas stor vikt som preventiv åtgärd mot att människor tappar kontrollen över sin ekonomi och hamnar i övermäktig skuldsättning. Det allmännas primära ansvar utesluter givetvis inte heller på detta område samverkan med andra intressenter.

Det av dagens konsumentpolitik som inte ryms inom de angivna områdena måste man enligt min uppfattning låta utgå ur statens åtagande, i vart fall om verksamheten inte kan finansieras utan statsanslag. Om något kan produceras och säljas till marknadsmässiga priser måste man dock fråga sig om staten verkligen skall utföra detta.

Kan det visas att en viss aktivitet är angelägen sett också ur ett annat politikområdes perspektiv bör det övervägas huruvida den bör överföras dit.

Jag vill understryka att min grundläggande utgångspunkt i denna svåra avvägningsfråga är att man bör åstadkomma en kraftsamling på de för konsumenterna och samhället viktigaste frågorna. Detta bör man kunna göra och ändå åstadkomma viss besparing. Jag menar dock att vissa uppgifter av principiella skäl inte bör falla på staten. Här tänker jag särskilt på opinionsbildning och debatt. Detta bör i första hand frivilliga konsumentorganisationer, enskilda medborgare, politiker, företag etc svara för.

### *Myndigheterna*

Kommittén presenterar två alternativ för hur den statliga administrationen på konsumentområdet kan utformas. För min del



anser jag att kraven på renodling och tydlighet bör få genomslag inte bara i politiken utan också i myndighetsstrukturen.

Jag instämmer i att lagtillämpning/myndighetsutövning och produktsäkerhet bör läggas i en anslagsfinansierad myndighet för sig, som framgår av kommitténs förslag (alternativ 1). Denna bör, som föreslås, innehålla KO-funktionen.

Jag menar dock att myndigheten inte skall få utfärda bindande normer enligt vilka KO uppträder som åklagare. Detsamma bör gälla sådana föreskrifter där KO visserligen inte är part i domstolsärenden, men vilka kan få betydelse för tolkningen av annan lagstiftning som KO för talan med stöd av, f n främst marknadsföringslagen (lagstridighetsprincipen) och prisinformationslagen.

I och för sig har detta hittills inte varit ett så stort problem i praktiken, ehuru det accentueras när fler EG-direktiv skall genomföras med tvingande regler. I första hand är det dock en principiell rättspolitisk fråga. Även om en sådan ordning godtagits i vissa lagstiftningsärenden och grundlagen inte lägger formella hinder i vägen, anser jag att det ändå inte bör komma ifråga att domstolar skall döma efter regler som fastställs av ena parten. Att ett myndighetsbeslut om sådana normer kan överklagas till Regeringen är enligt min mening inte tillfyllest. Som skett med gruppundantagen enligt nya konkurrenslagen bör Regeringen i dessa fall ta på sig att själv utfärda bestämmelserna.

Kommitténs idé om ett Privatekonomiskt Centrum tycker jag förtjänar att prövas närmare, oavsett om det går att finna medfinansierare eller ej. Kommittén har dock valt att knyta centrumet till den andra konsumentmyndigheten (Konsument Sverige), samtidigt som man vill att institutionen skall ha en självständig ställning. Budgetrådgivning m m skall ligga på myndigheten. Jag ifrågasätter om detta är den riktiga uppläggningsen. Självständigheten har uppenbart stor betydelse och bör komma till uttryck även genom att centrumet är fristående; det bör alltså inte samlokaliseras med eller på annat sätt höra till någon konsumentmyndighet.

Jag menar vidare att det bör övervägas att lägga de konsumentekonomiska frågorna i sin helhet inom centrumet. Jag är inte övertygad om att den uppdelning kommittén föreslår är rationell och ändamålsenlig.

Kommitténs förslag (alternativ 1) går ut på att två konsumentmyndigheter inrättas. Jag är skeptisk till denna lösning, även om jag inte vill avvisa tanken helt. I vissa stycken framstår lösningen som en återgång till situationen före 1976 då det nuvarande Konsumentverket bildades. Framför allt kan gränsdragningen

mellan myndigheterna vålla svårigheter och måste i vart fall utredas närmare. Den typ av blandfinansiering man tänker sig - och som även finns f n - är inte heller oproblematisk (risk för korssubventionering bl a).

Väljer man att ta ett organisatoriskt helhetgrepp på de konsumentekonomiska frågorna måste man i vart fall noga pröva om Konsument Sverige verkligen skall inrättas. Över huvud taget måste det utredas vilka uppgifter som eventuellt bör föras till andra myndigheter och vilka delar av verksamheten som har förutsättningar att drivas på marknadens villkor och om staten då skall vara huvudman. Kommittén bedömer att varken provningen eller förlaget nu kan bolagiseras. Vilken lösning som är bäst för provningsverksamheten bör studeras särskilt, bl a eftersom den har betydelse på säkerhetsområdet.

Det är enligt min mening tveksamt om staten skall syssla med allmän utgivning av publikationer, utöver vad som följer av myndigheters informationsskyldighet. Det är t ex inte självklart att staten skall uppträda som läromedelsproducent på konsumentområdet. Det bör prövas om efterfrågan inte kan tillgodoses genom andra sådana producenter. Beträffande utredningsverksamheten bör de överväganden om inriktning och syfte som gjordes i samband med att Konkurrensverket inrättades kunna ge vägledning.

Allmänna reklamationsnämnden är en viktig del av rättsväsendet. Jag delar uppfattningen att dess självständighet skall bevaras. Jag anser inte att samlokalisering med någon konsumentmyndighet eller annan intressent på området bör komma ifråga.

### *Frivilliga organisationer*

I likhet med kommittén anser jag att ett breddat konsumentpolitiskt engagemang vore önskvärt. Särskilt för opinionsbildning och debatt är detta viktigt.

Jag menar dock att stor restriktivitet med bidrag ur skattemedel måste iakttas. I vart fall bör de huvudsakligen utgå på projektbasis. Intresseorganisationer bör främst lita till sina medlemmar som intäktskälla. Jag anser inte att Sveriges Konsumentråd, som bl. a. har ekonomiskt starka fackliga organisationer i medlemskretsen, skall erhålla statsbidrag.

Kommittén föreslår att staten skall stödja en "konsumentkampanj" om de frivilliga organisationerna skulle vilja driva en sådan. Jag kan inte ställa mig bakom denna rekommendation, eftersom det är helt obekant vad kampanjen skulle gå ut på.



## Särskilt yttrande av experten Turid Ström

Kommittén är ense om målen för konsumentpolitiken. Tidigare mål ligger fast; att stärka konsumenternas ställning på marknaden och att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser. Därtill kommer nya mål som att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

Hänsynen till människors hälsa och resurssvaga gruppers behov skall särskilt beaktas. Insatserna skall i första hand inriktas på sådana varor och tjänster som svarar för en stor del av hushållsbudgeten.

I allt väsentligt överensstämmer detta med den inriktning av verksamheten som Konsumentverket (KOV) redan nu bedriver.

Det är värt att notera att kommittén inte föreslår att någon av KOV:s nuvarande arbetsuppgifter skall upphöra. I stället är det fråga om en successiv utveckling av nya verksamheter.

Då kommittén är enig om den statliga konsumentpolitikens inriktning är det överraskande att den är så splittrad i synen på hur verksamheten skall organiseras. Förklaringen är troligen att kommittén inte haft ett bra underlag för ställningstagande i organisationsfrågan.

Kommitténs majoritet förordar att nuvarande KOV delas i två myndigheter; en som handhar myndighetsutövning, främst konsumentskydd och rättstillämpning (Nya Konsumentverket), och en som svarar för övriga åtaganden inom konsumentpolitiken, främst utredande, upplysande och opinionsbildande uppgifter (Konsument Sverige). Därtill lägger kommittén ett förslag om att bilda ett Centrum för privatekonomi som staten skall delfinansiera.

Kommitténs minoritet förordar ett sammanhållet Konsumentverk. Jag delar minoritetens uppfattning.

Som jag inledningsvis konstaterat är kommittén ense om målet och inriktningen av verksamheten. Då detta i så hög grad sammanfaller med den verksamhet som KOV redan nu bedriver hade det varit naturligt att först granska hur KOV:s nuvarande arbetssätt och organisation fungerar och vilka resultat man uppnått. Det har inte skett och den konsultrapport som ligger till grund för majoritetens organisationsförslag talar snarast för ett fortsatt sammanhållet Konsumentverk.

Majoriteten har inte kunnat visa att nuvarande organisation är behäftad med brister. Organisationen har under årens lopp visat sig vara tillräckligt flexibel och anpassningsbar till verksamhetens fortlöpande förändringar.

Jämfört med majoritetens förslag synes den sammanhållna organisationen vara vida överlägsen.

För att bryta upp en väl fungerande organisation krävs normalt mycket goda argument. De som majoriteten anför anser jag har ringa bärkraft. Jag vill utveckla det närmare.

Ett framträdande drag i förändringarna i den statliga myndighetsstrukturen under slutet av 1980-talet och särskilt i början av 1990-talet har varit en strävan att undanröja dubbelarbete och därmed öka effektiviteten och skära i kostnaderna.

Ett annat ledande motiv har varit att underlätta för företag, organisationer och enskilda medborgare att hitta rätt i den statliga myndighetssfären. I båda dessa avseenden går majoritetens förslag i fel riktning.

En bärande tanke bakom majoritetens organisationsförslag är att åstadkomma en renodling av KOV:s olika roller och verksamheter. Det är i och för sig en god ambition och i det avseendet har utvecklingen under senare år gått i rätt riktning. Ett uttryck för det är bl.a. den verksamhetsindelning som KOV nu arbetar efter. Man kan m.a.o. säga att i det avseende är den organisatoriska lösning, som majoriteten eftersträvar, redan i stora drag genomförd inom nuvarande Konsumentverk.

Att dela nuvarande KOV på två myndigheter torde inte vara möjligt utan att dels vissa administrativa funktioner måste dubbleras, dels att vissa sakverksamheter blir överlappande. Att kommittémajoriteten inte insett detta torde till betydande del förklaras av att utredningen inte närmare granskat hur nuvarande verksamhet inom KOV fungerar.

En sådan granskning hade visat att även om KOV:s roller och verksamheter renodlas så är det starkt inbördes relaterade. Det ömsesidiga beroendet mellan olika verksamheter är ett utmärkande drag på hela det konsumentpolitiska området.

De som svarar för lagtillämpning och marknadsbevakning är t.ex. i hög grad beroende av den kompetens och de expertresurser som enligt majoritetens förslag skall finnas i den andra myndigheten.

Likaså synes majoriteten utgå från att de medel som används i konsumentpolitiken har sin givna användning i varje specifik situation eller att de är utbytbara. Detta är, enligt min mening, en felsyn.

Ett exempel: Ett konsumentpolitiskt problem kan lösas genom en kombination av olika instrument, som t.ex. information, utbildning, marknadsbevakningsinsatser av kommunala vägledare och organisationer och lagtillämpning eller eventuellt genom en självsanering i branschen i fråga. De kan också inträffa att vad som till en början identifieras som ett informationsproblem visar sig vara en produktsäkerhetsfråga som kräver rättsligt ingripande. Exempelen kan mångfaldigas.



Majoriteten synes dock till viss del vara medveten om de samordningsproblem som uppstår mellan de två föreslagna myndigheterna vid en delning av KOV. Man föreslår därför en samlokalisering. En sådan torde dock inte kunna undanröja de problem som uppstår genom en delning av KOV.

Generellt kan konstateras att majoriteten inte gjort något försök att bedöma följderna av en tvåmyndighetslösning på effektivitet och kostnader. Man föreslår att dessa frågor blir föremål för en genomgripande översyn. Genom en sådan översyn av verksamheten, kostnaderna och finansieringen är det möjligt att klarlägga de ekonomiska konsekvenserna, säger majoriteten.

Enligt min mening var detta en av kommitténs viktigaste uppgifter. Nu lämnar man den vidare till en ny utredning. Medan minoritetens förslag om ett sammanhållet KOV vilar på en stabil ekonomisk grund och som utgår från en organisation som vi vet fungerar, föreslår majoriteten en organisation om vilken man själv konstaterar att man inte vet de ekonomiska konsekvenserna av.

Utöver de ekonomiska konsekvenserna av de två organisationsförslagen vill jag ta upp ytterligare en aspekt.

Kommittén pekar på att det vid sidan av staten finns en rad andra aktörer och intressenter på de konsumentpolitiska områden: konsumenterna och konsumentorganisationerna, kommunerna, näringslivet, massmedia samt andra statliga myndigheter än KOV. Antalet är mycket stort.

För alla aktörer och intressenter innebär en tudelning av KOV en påtaglig försämring i förhållanden till nuvarande situation där det finns *en* statlig aktör i form av KOV. Ser man till arten och innehållet i de kontakter som KOV har i dag framstår det tydligt att med en tudelning kommer externkontakterna att påtagligt kompliceras. Det är inte bara på den statliga sidan som dubbelarbete kommer att uppstå; även hos övriga aktörer blir det dubbelarbete, effektivitetsförluster och onödiga kostnader.

Jag vill också kommentera förslaget om Centrum för privatekonomi, där staten föreslås gå in som delfinansier.

Behovet av insatser på det hushållsekonomiska området är stort, inte minst rådgivningen i samband med den aktuella skuldsaneringslagen. Det är stor enighet om att resurssvaga grupper skall prioriteras. I ett sådant läge bör tillgängliga statliga resurser i första hand användas för att stärka och utveckla KOV:s hushållsekonomiska arbete, som har stor betydelse för såväl kommunernas som organisationernas praktiska rådgivningsverksamhet. En splittring av resurserna innebär en

försvagning och förslaget bör därför avvisas.

Slutligen en kommentar om relationerna mellan staten/konsumentmyndigheten och konsumentorganisationerna. Utredningen föreslår att den statliga myndigheten skall "finna formen ... för ett forum för opinionsbildning och debatt". Här bidrar man på ett olyckligt sätt till att skapa oklarhet om rollfördelningen mellan myndigheter och organisationerna. Uppgiften är onödig och bör inte åvila myndigheter.

Inom såväl EFTA som EU råder en strikt rollfördelning mellan statliga konsumentmyndigheter och frivilliga konsumentorganisationer. Myndigheterna för regeringarnas talan i olika internationella fora medan konsumentorganisationerna företräder konsumenterna i t.ex. EFTA:s konsumentkommitté och EU:s konsumentråd.

Sverige hade fram till 1993 ingen "röst" i den europeiska konsumentorganisationen BEUC. Genom bildandet av Sveriges Konsumentråd, som f.n. omfattar 11 riksorganisationer med bred representativitet, kan Sverige nu delta såväl i det nordiska som det europeiska samarbetet mellan konsumentorganisationer.

Konsumentrådet är nybildat och har inte tillräckliga resurser för att i dag ta på sig omfattande uppgifter när det gäller information, utbildning och opinionsbildning. Det bör ges tid och stöd att utvecklas.





# Bilagor

## Direktiv

Direktiv till Konventionsrådet  
beslut vid regeringens sammanträde den 17 oktober 2007.

### 1. Mått försäkring

Jag försäkrar att den statliga konventionsföretagningen och dess organisation är i överensstämmelse med

### 2. Bakgrund

Riktlinjerna för riksdagens sammanträden. Enligt riksdagens stödta hushållens reserver och andra åtgärder. Detta innebär följande. För utvecklingstjänster, konsumentverksamhet och andra verksamheter.

De kommentarer som har inkommit från riksdagen, genom lagstiftningens utvärdering.



Bilag 1

# Bilaga 1

## Direktiv

Direktiv till Konsumentpolitiska kommittén (Dir. 1992:04, beslut vid regeringssammanträde 1992-05-14.)

### 1 Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att se över den statliga konsumentverksamheten och bedöma arten, omfattningen och inriktningen av det statliga engagemanget. Den organisatoriska strukturen på området skall också ses över.

### 2 Bakgrund

Riktlinjerna för den *statliga konsumentpolitiken* lades fast av riksdagen senast år 1986 (prop. 1985/86:121, LU34, rskr. 292). Enligt riksdagsbeslutet är målet för konsumentpolitiken att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Detta innebär att de hushållsekonomiska frågorna står i förgrunden. För att nå målen har arbetet bedrivits enligt tre utvecklingslinjer, nämligen utvecklingen av den lokala konsumentverksamheten, stöd till utsatta grupper och ett ökat engagemang hos flera grupper i samhället.

De konsumentpolitiska åtagandena omfattar åtgärder inom en rad områden. De statliga insatserna manifesteras främst genom lagstiftning, genom myndighetsverksamhet och genom viss statsbidragsgivning.



*Lagstiftningen* till skydd för konsumenterna har efter hand byggts ut. Som exempel på ny lagstiftning som beslutats under senare år kan nämnas produktsäkerhetslagen (1988:1604) och den nya konsumentköplagen (1990:932).

*Konsumentverket* är central statlig förvaltningsmyndighet för konsumentfrågorna. Verket har enligt sin instruktion (SFS 1990:1179) till uppgift att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och att stärka konsumenternas ställning på marknaden. I anslutning till detta fullgörs de uppgifter som tillkommer konsumentombudsmannen (KO) enligt lagstiftningen på konsumentområdet. Konsumentverket har varit verksamt i sin nuvarande form i snart 16 år. Verkets uppgifter är i stor utsträckning inriktade på förebyggande åtgärder. Verket skall sålunda bl.a. undersöka och följa hushållens förhållanden, övervaka marknadens utbud samt näringsidkarnas marknadsföring och säljvillkor, utarbeta riktlinjer för marknadsföring, undersöka varor och tjänster, främja väsentlig information till konsumenterna och främja utbildning i konsumentfrågor.

*Allmänna reklamationsnämnden* har enligt sin instruktion (SFS 1988:1583) till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare rörande varor, tjänster och andra nyttigheter som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (konsumenttvister) samt att lämna rekommendationer om hur tvisterna bör lösas. Allmänna reklamationsnämnden inrättades år 1968 för att ge konsumenterna ett billigt, enkelt och snabbt alternativ till domstolsprövning.

Riksdagen beslutade våren 1990 (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327) att inrätta ett *särskilt ekonomiskt stöd till ideella konsumentorganisationer* för att stärka konsumenternas möjligheter att utöva inflytande i frågor som rör livsmedelspolitiken. Medlen under anslaget fördelas av Konsumentverket.

Genom riksdagens forskningspolitiska beslut våren 1990 (prop. 1989/90:90, LU22, rskr. 331) har anvisats särskilda resurser till *konsumentpolitisk forskning*. Forskningsmedlen fördelas av Konsumentverket.

Ett harmoniserat nordiskt system för miljömärkning av produkter infördes hösten 1989. Verksamheten finansieras under uppbyggnadsskedet genom bidrag över statsbudgeten (prop. 1991/92:100, bil. 14). Arbetet med miljömärkning handhas för svensk del av en särskild miljömärkningsstyrelse anknuten till SIS - Standardiseringskommissionen i Sverige.

Den *kommunala konsumentverksamheten* har successivt byggts ut. År 1990 skedde ett trendbrott. Resurserna för verksamheten har nu minskat i en del kommuner. I några

kommuner har konsumentverksamheten upphört. Totalt sett bedrivs emellertid en omfattande kommunal verksamhet där viktiga inslag är budget- och förköpsrådgivning, skolkontakter, marknadsbevakning, konsumenträttslig rådgivning samt reklamationshantering.

I Sverige finns inte någon *rikstäckande konsumentorganisation* av den karaktär som finns i en del andra länder. Åtskilliga konsumentinriktade insatser har gjorts inom de fackliga och de kooperativa organisationerna. Bland de frivilliga konsumentorganisationerna kan nämnas Husmodersförbundet Hem och Samhälle och Kooperativa Konsumentgillesförbundet. Konsument-Forum är ett annat exempel. Fortfarande är dock de frivilliga organisationernas roll förhållandevis blygsam.

Inom vissa sektorer har konsumenterna slutit sig samman för att gemensamt kunna driva sina intressen. Exempel på sådan sammanslutningar är Motormännens Riksförbund, Villaägareförbundet och Hyresgästföreningen.

Företagen och deras organisationer spelar en central roll för konsumentskyddet. Inom näringslivet har sedan mitten av 80-talet flera branscher inlett ett aktivt arbete med *egenåtgärder*. En första utvärdering av företagens egenåtgärder inom tre branschområden har nyligen genomförts av Konsumentverket.

Den 2 maj 1992 undertecknades avtalet om ett *Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde*. Avtalet innebär att varor, tjänster och personer fritt skall kunna cirkulera på en marknad omfattande 380 miljoner människor.

När EG vid mötet förra året i Maastricht beslutade om att införa en *Europeisk Union* inom gemenskapen omnämndes konsumentskyddet i den föreslagna fördragstexten som ett område där Gemenskapen skall bidra till att uppnå en hög skyddsnivå.

Regeringen kommer under år 1992 att lägga fram förslag till en *förstärkt konkurrenspolitik* som skall skapa förutsättningar för en ökad effektivitet i såväl den privata som den offentliga sektorn. Förslaget kommer bl.a. att omfatta en ny skärpt konkurrenslag som avses träda i kraft under år 1993 samt åtgärder för att öka konkurrensen inom den kommunala sektorn.

En ny konkurrensmyndighet kommer att inrättas den 1 juli 1992 genom att uppgifter som utförs av Näringsfrihetsombudsmannen och Statens pris- och konkurrensverk förs samman.



## 3 Behovet av en översyn

### 3.1 Inledning

Det statliga engagemanget på det konsumentpolitiska området måste fortlöpande anpassas till de förändringar som sker i det svenska samhället och i vår omvärld. På många områden som är av betydelse för konsumenterna har det skett eller förestår viktiga förändringar. Internationaliseringen och i synnerhet den västeuropeiska integrationen har härvid särskild betydelse. Det är också angeläget att den kursändring i svensk politik som nu genomförs och som bygger på marknadsekonomins grunder får tydligt genomslag också på det konsumentpolitiska området.

Bl.a. dessa förhållanden gör det nödvändigt med en förändring av den konsumentpolitiska verksamhet som staten medverkar i.

### 3.2 Avreglering och ökad konkurrens

Åtgärder för att öka tillväxten och dynamiken i den svenska ekonomin är centrala för utvecklingen av vår välfärd. Ett viktigt inslag i denna politik är att åstadkomma en ökad konkurrens inom såväl den privata som den offentliga sektorn. I detta syfte sker en avreglering på områden som i dag inte är konkurrensutsatta. Verksamheten inom stat och kommun utsätts för konkurrens på allt fler områden genom avreglering så att privata alternativ, bl.a. i fråga om vård, omsorg och utbildning, kan erbjudas medborgarna.

Konkurrenspolitiken syftar ytterst till att ta till vara konsumenternas intressen. En väl fungerande marknadsekonomi förutsätter dock aktiva och välinformerade konsumenter och ett effektivt konsumentskydd.

### 3.3 Närmandet till EG

Närmandet till EG innebär att förutsättningarna för näringsidkarna och för konsumenternas handlande på marknaden delvis förändras. EES-avtalet kommer sannolikt att medföra ett större utbud av varor och tjänster samt en skärpt konkurrens med lägre priser som följd.

För att konsumenterna skall kunna tillgodogöra sig fördelarna av det fria flödet av varor och tjänster måste de kunna överblicka och värdera utbudet. Detta medför krav på en god konsumentinformation. Sådan information har särskild betydelse.

delse inom tjänsteområdet mot bakgrund av de särskilda svårigheter som ligger i att få inblick i och jämföra olika tjänsterbjudandens omfattning och innebörd.

Närmandet till EG kommer också att i andra hänseenden få återverkningar på det konsumentpolitiska området. EES-avtalet förpliktar EFTA-länderna att i sin nationella lagstiftning fr.o.m. den 1 januari 1993 införa de EG-regler som omfattas av avtalet. På konsumentområdet innebär detta att ett antal lagar måste ändras. Det gäller bl.a. marknadsföringslagen (1975:1418) och hemförsäljningslagen (1981:1361). Särskild lagstiftning krävs vidare bl.a. när det gäller paketresor, leksakers säkerhet samt farliga produktimitationer. Förslag på dessa områden avses bli förelagda riksdagen under år 1992.

Inom EG förbereds bl.a. lagstiftning när det gäller produkt-säkerhet, oskäliga avtalsvillkor, ansvar för tjänster samt s.k. distansförsäljning. Detta arbete kan leda till att det svenska regelverket behöver ändras eller kompletteras.

De regelverk som skall tillämpas när ett EES-avtal träder i kraft kommer att ställa ökade krav på en effektiv myndighetstillsyn och kontroll av varor och tjänster på marknaden när det gäller främst säkerhetsaspekter.

Även på det marknadsrättsliga området kan det förutses att den ökade internationella handeln och marknadsföringen över gränserna, ofta i nya medier, kommer att kräva en förstärkt marknadsbevakning.

Standardisering har nära samband med produkters säkerhet och funktion. EG hänvisar alltmer till standarder i sin lagstiftning. Standardiseringen i Europa kommer att ställa krav på svenska insatser.

EES-avtalet ger ramar för samarbetet mellan EFTA-länderna och EG. EFTA-länderna ges bl.a. möjlighet att delta i framtida gemenskapsaktiviteter på konsumentområdet. En förutsättning för att påverka den framtida europeiska konsumentpolitiken är ett aktivt deltagande av svenska experter och konsumentföreträdare. Detta kommer att ställa krav på kompetens och språkkunskaper.

EFTA:s konsumentministrar antog vid sitt senaste möte i Reykjavik i augusti 1991 en särskild konsumentdeklaration. I deklarationen (III EFTA/B3 12/91) understryks betydelsen av att stödja konsumenternas intressen och att behålla en hög nivå på konsumentskyddet vid närmandet till EG.



### 3.4 Miljöfrågor

Kopplingen mellan miljöpolitik och konsumentpolitik har blivit allt starkare. Miljöhänsynen har fått en större betydelse för konsumenterna. Många är beredda att genom sitt levnadssätt och sina konsumtionsvanor bidra till en minskad belastning på miljön.

Ett uttryck för denna utveckling utgör inrättandet av det nordiska systemet för miljömärkning. Det bör i sammanhanget också nämnas att en arbetsgrupp har tillsatts under Miljöoch naturresursdepartementet med uppgift att undersöka möjligheterna att begränsa varornas miljöpåverkan i alla led. En rapport kommer att presenteras under sommaren 1992.

Konsumentverket har utöver de insatser som görs för att i enlighet med riksdagens beslut härom minska hushållens elförbrukning också aktivt arbetat med bränsledeklarerationer för bilar, m.m. Sambandet mellan miljö och konsumtion uppmärksammas i många av verkets publikationer och i utbildningsverksamheten.

Det ökade intresset för miljön avspeglas även i rättstillämpningen. Konsumentverket/KO har särskilt uppmärksammat reklam där miljöargument används.

Marknadsdomstolen har vid flera tillfällen på talan av KO förbjudit vilseledande miljöreklam.

Mot bakgrund av det ökade miljömedvetandet hos konsumenterna och den utveckling i övrigt som sker bör kopplingen mellan miljöfrågor och konsumentfrågor prövas närmare.

### 3.5 Den lokala verksamheten

Den lokala konsumentverksamheten är viktig i det konsumentpolitiska arbetet. Det betonades av riksdagen senast under våren 1991 (skr. 1990/91:143, LU37, rskr. 334). Inom kommunerna har under senare tid resurserna för den kommunala konsumentverksamheten minskats. Utvecklingen i kommunerna kan inge farhågor för framtiden, och detta reser bl.a. frågan hur konsumenterna skall kunna tillförsäkras ett fortsatt lokalt stöd. Om den kommunala konsumentverksamheten minskar - då det inte kan komma i fråga att ålägga kommunerna nya uppgifter på området - leder det sannolikt till ett ökat tryck på Konsumentverket och Reklamationsnämnden.

## 4 Utredningsuppdraget

### 4.1 Allmänna utgångspunkter

Kommittén bör ges i uppdrag att göra en samlad översyn av det statliga engagemanget på det konsumentpolitiska området.

För översynen är enligt min mening särskilt två faktorer av central betydelse.

Den ena hänger samman med regeringens ambitioner att stärka och bredda marknadsekonomin roll i det svenska samhället. En fortsatt utveckling i denna riktning ger ändrade förutsättningar för såväl konsumenter som näringsidkare. En väl fungerande marknadsekonomi stärker konsumenternas ställning samtidigt som näringsidkarna ställs inför ökade krav för att kunna hävda sig på marknaden. Dessa förhållanden skapar ändrade villkor för konsumentpolitiken.

Den andra faktorn av särskild betydelse i sammanhanget är Sveriges närmande till EG. Detta förhållande, i förening med den ökade internationaliseringen i övrigt, kommer att bl.a. ställa den svenska konsumentpolitiken inför delvis nya uppgifter.

Jag anser vidare att det är viktigt att slå vakt om det rättsliga konsumentskyddet och att vi tar fasta på den allt starkare kopplingen mellan miljöpolitik och konsumentpolitik.

Med utgångspunkt i de förutsättningar som ligger i det jag nu sagt bör kommittén särskilt se över den statliga verksamhetens art, inriktning och omfattning på konsumentområdet.

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, kommunala eller enskilda, organ. I sammanhanget vill jag särskilt nämna behovet av statliga insatser för att också framdeles värna om särskilt utsatta konsumenter.

### 4.2 En förstärkt marknadsekonomi

Den förstärkta och breddade marknadsekonomin grundad på fri konkurrens och avreglering skapar, som jag nyss sagt, ändrade villkor för konsumentpolitiken.

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.

Samtidigt bör jag erinra om att resonemanget om konsumenternas förstärkta ställning bygger på förutsättningen att konsumenterna är både aktiva och välinformerade samt att de rättsliga spelreglerna är effektiva. För att konsumenterna skall kunna fylla sin funktion i marknadsekonomin krävs ju bl.a. en fullgod marknadsöverblick och ett tydligt prismedvetande. Härtill måste beaktas att en rad marknader inte kännetecknas av fullständig konkurrens. Svagheten i dessa hänseenden får en särskild betydelse vid den marknads- och konkurrenssituation som uppstår för konsumenterna efter ett EES-avtal.

Jag anser att det måste vara en av huvuduppgifterna för kommittén att närmare belysa vilka återverkningar de nu beskrivna förhållandena bör få på konsumentpolitiken.

### *4.3 Närmandet till EG*

Den ökade internationaliseringen och då i synnerhet närmandet till EG reser, som jag har framhållit, en rad frågor som rör konsumentpolitik och det statliga engagemanget. Det bör därför vara en annan huvuduppgift för kommittén att belysa de konsekvenser som närmandet till EG för med sig för svenskt vidkommande.

Det lagstiftningsarbete som föranleds av ett EES-avtal pågår för närvarande i regeringskansliet.

Kommitténs uppgifter bör därför i första hand inriktas på frågor som rör annat än behovet av lagstiftning. Det kan gälla kraven på insatser bl.a. i fråga om marknadsbevakning och deltagande i internationellt arbete. Kommittén bör lämna förslag på hur dessa krav lämpligen bör tillgodoses. Det gäller då inte bara de mer utpräglade myndighetsfunktionerna i fråga om bl.a. produktsäkerhet, utan också operativt inriktade uppgifter, såsom deltagande i det gemensamma regelverkets utveckling och i det viktiga standardiseringsarbetet. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på behovet att undersöka hur marknadsövervakningen bör organiseras samt vilka finansieringsbehov och finansieringsalternativ som föreligger.

Närmandet till EG aktualiserar också frågor om vilka uppgifter som lämpligen bör handhas i statlig regi. Härvid bör förslag på lämplig delegering till konsumentmyndigheten göras under beaktande av att det här ofta rör sig om mellanstatligt samarbete med bindande verkan. Det kan t.ex. gälla att företräda svenska intressen i olika förhandlingar.

En annan väsentlig uppgift i detta sammanhang är att finna

metoder och former för hur man skall hantera konsumentfrågor som sträcker sig över nationsgränserna. Kommittén bör i sammanhanget uppmärksamma vad som sagts i EFTA:s konsumentdeklaration från hösten 1991.

#### 4.4 Ett effektivt rättsligt konsumentskydd

Som jag förut sagt intar det rättsliga konsumentskyddet en central plats inom konsumentpolitiken. Vi har i Sverige en konsumentlagstiftning som i många avseenden skapar garantier för ett bra rättsligt konsumentskydd. Lagstiftningen ger samtidigt tydliga spelregler för näringsidkarna.

Jag anser dock att det finns anledning att pröva om vi - vid en ökad avreglering och en friare marknadsekonomi - behöver stärka konsumenternas möjligheter att hävda de rättigheter som det rättsliga konsumentskyddet erbjuder. Detta är inte minst viktigt i en utveckling med marknadsföring i nya former, såsom "homeshopping". Viktigt är också att följa den utveckling som sker inom EG.

Kommittén bör 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.

En diskussion om det rättsliga konsumentskyddet och det statliga engagemanget på det området måste givetvis omfatta Konsumentverkets roll och uppgifter på det området. Det samma gäller i fråga om Allmänna reklamationsnämnden.

#### 4.5 Frivilliga konsumentorganisationer

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. Härvidlag är det, som jag ser det, angeläget att sträva efter att konsumenterna i större utsträckning engagerar sig i konsumentfrågorna och tar ansvar för dessa både individuellt och i grupp.

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.



#### 4.6 Ökad miljöhänsyn

En annan sak som kommittén bör ägna uppmärksamhet åt är den allt starkare koppling som i dag finns mellan miljöpolitik och konsumentpolitik. Som jag har sagt i det föregående har miljöhänsynen efter hand fått en allt större betydelse för många konsumenter. Den här utvecklingen främjas av initiativ från statligt och kommunalt håll, från frivilliga organisationer och från näringslivet. Jag anser det viktigt att ta fasta på denna vilja att visa större omsorg om miljön. 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.

#### 4.7 Översyn av myndigheterna

En översyn av det statliga engagemanget på det konsumentpolitiska området efter de riktlinjer som jag nu har angett 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.

#### Konsumentverket

Översynen bör till att börja med ta sikte på att anpassa Konsumentverket till de förslag som kommittén kommer fram till med anledning av utredningsuppdraget såsom det hittills har angetts.

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 i sammanhanget också pröva de möjligheter som kan stå till buds för att minska verkets anslagsbehov utan att för den skull de väsentliga konsumentpolitiska uppgifter som verket bör ha 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 om-

fattningen av allmän konsumentinformation om prisförhållandena på marknaden.

I sammanhanget bör kommittén också undersöka möjligheterna och lämpligheten av att delar av verksamheten vid Konsumentverket finansieras på annat sätt än över statsbudgeten.

### **Konsumentombudsmannen**

Även KO:s 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**

Allmänna reklamationsnämnden bör också ses över. Därvid är det att beakta att reklamationsnämnden enligt min mening fyller en viktig funktion inom det rättsliga konsumentskyddet. Nämndens verksamhet är – både för konsumenterna och för näringsidkarna – ett ändamålsenligt och i många fall effektivt alternativ till en traditionell tvisthantering i de allmänna domstolarna. För såväl de enskilda som för staten är tvisthanteringen inom nämnden dessutom också ett från kostnadssynpunkt fördelaktigt alternativ.

Jag anser därför att en tvisthantering av det slag som reklamationsnämnden bedriver inte bara bör 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 tvistlösningssmekanismer för att hantera konsumenttvister som sträcker sig över nationsgränserna uppmärksammas.

Kommittén bör i ljuset av vad jag nu har sagt göra en analys av de uppgifter som reklamationsnämnden har. En utgångspunkt för en sådan analys bör vara att den tvisthantering som nämnden bedriver även framdeles skall bygga på förutsättningen att nämndens beslut har karaktären av rekommendationer.

Kommittén bör vidare överväga vilka varu- och tjänsteområden som bör omfattas av en tvisthantering av det slag som nämnden bedriver. 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.



## 4.8 Övrigt

Kommittén bör vidare mot bakgrund av den utveckling som pågår belysa om det konsumentpolitiska arbetet i större utsträckning bör innefatta kommunala och andra offentliga tjänster på de områden som inte är avreglerade. De åtgärder som nu inletts för att öppna den offentliga sektorn och andra reglerade områden för ökad konkurrens medför visserligen att fler delar av ekonomin kommer att fungera under marknadsmässiga former. Ett exempel är skolan där föräldrarnas möjlighet att välja skola har ökat genom regeringens förslag om skolpeng. Avregleringen har emellertid inte nått alla de områden som hittills varit reglerade. Och det kan förutses att vi även med ett ambitiöst avregleringsprogram kommer att ha kvar flera områden med en reglering som innebär att konkurrens kommer att saknas.

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

## 5 Arbetets bedrivande

Kommittén bör i sitt arbete samråda med pågående utredningar som kan ha betydelse för översynen.

Kommittén bör också ta del av det arbete som görs avseende den lokala verksamheten i enlighet med regeringens uppdrag till Konsumentverket den 27 mars 1991 (dnr C91/676/MA).

Konsumentverkets och Allmänna reklamationsnämndens fördjupade anslagsframställningar för budgetåren 1992/93-1994/95 bör utgöra ett underlag för kommitténs arbete.

Kommittén skall beakta innehållet i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Kommitténs arbete skall vara avslutat senast den 1 september 1993.

### Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar

att tillkalla en kommitté - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med högst sju ledamöter med uppdrag att göra en konsumentpolitisk översyn,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat

biträda åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

### Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hemställan.

(Civildepartementet)



# Bilaga 2

## Exempel på egenåtgärdsprogram

Här presenteras huvuddragen i ett femtiotal egenåtgärdsprogram fördelade på ett drygt trettiotal branscher. 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 långt före marknadsföringslagen. Övriga regelsamlingar från 1970-talet och senare. MER etablerat 1989.
- Huvudmän:  
Egenåtgärder: Annonsörföreningen, Reklamförbundet m.fl.  
1. I anslutning till Grundregler för reklam utbyggd definition av könsdiskriminerande reklam.
- Etablerade: 1987
- Huvudman:  
Egenåtgärd: Reklamförbundet  
Utbildning för Ansvariga Reklamutgivare (ARU). Avancerad praktiskt upplagd utbildning i marknadsrätt avseende såväl offentlig-rättsliga som utomrättsliga regler och system.
- Etablerad: Slutet av 1960-talet
- Huvudman:  
Egenåtgärd: Annonsörföreningen  
Utbildning för Delegerade Reklamansvariga (DRA). Brett upplagd utbildning med särskild inriktning på marknadsföringsrätten, både offentlig-rättsliga och utomrättsliga regler och system.
- Etablerad: Slutet av 1960-talet
- Huvudmän:  
Egenåtgärder: Svenska Tidningsutgivareföreningen (1-2) samt Pressens samarbetsnämnd (2)  
1. Regler för reklamidentifiering  
2. Textreklamkommittén med uppgift att behandla ärenden angående redaktionell text med reklaminslag.
- Etablerade: 1976



## 2 Branschspecifika program

Bransch: **Advokatverksamhet**  
 Huvudman: Sveriges Advokatsamfund  
 Egenåtgärd: Nämnd för prövning av arvodestvister mellan advokatbyrå och klient.  
 Etablerad: Stadgarna tillkom i samband med samfundets bildande för ca. 100 år sedan.

Bransch: **Bankverksamhet**  
 Huvudman: Svenska Bankföreningen, Konsumentverket och Finansinspektionen.  
 Egenåtgärd: Konsumenternas Bankbyrå startar sin verksamhet i början av 1994. Bankbyrån skall syssla 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 bostadsrättsförening. I nämnden ingår tre jurister.  
 Etablerad: 1988

Bransch: **Brunnsborrning**  
 Huvudman: Sveriges Avantiborrarens förening  
 Egenåtgärd: Reklamationsnämnd för bedömning av tvister mellan föreningens medlemsföretag och deras kunder rörande brunnsborrningsarbeten. Medlemmarnas har vid vite förbundit sig att följa nämndens rekommendationer.  
 Etablerad: 1971

Bransch: **Bryggeribranschen**  
 Huvudman: Sveriges Bryggareförening  
 Egenåtgärder: 1. Tolkningsregel för identifiering av lättölsreklam. Regeln innebär en precisering av motsvarande bestämmelse i Konsument-

verkets 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 1987 samt 3 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.

Etablerad:

1966

Bransch:

**Direkthandelsbranschen**

Huvudman:

Direkthandelsföretagens förening (Df)

Egenåtgärd:

Dokumenten "God affärssed i teledirekthandelns marknadsföring" samt "God affärssed i hembesökshandelns 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:	<b>Fastighetsmäklarbranschen</b>
Huvudman:	Sveriges Fastighetsmäklarsamfund/Mäklar-samfundet
Egenåtgärder:	1. Etiska regler för medlemmarnas uppträdande. 2. Medlemsskap i föreningen prövas i kretsstyrelser, bl.a. utifrån de etiska reglerna. 3. Centralt finns en disciplin- och ansvars-nämnd som prövar inte bara medlems, utan även annan fastighetsmäklares, verksamhet.
Etablerade:	1984
Huvudman:	Sveriges Aktiva Fastighetsmäklares Riksför-bund (SAF)
Egenåtgärder:	1. Förbundet har antagit dokumentet "God mäklarsed – etiska regler" som skall följas av medlemmarna. 2. Förbundet har inrättat dels en antagnings-nämnd för prövning av medlemsskap, dels en disciplinnämnd för prövning av medlemmar-nas uppträdande, dels en reklamationsnämnd för prövning av tvister mellan mäklare och kunder – Fastighetsmarknadens Reklama-tionsnämnd (FRN). Medlemmarna har åta-git sig att följa reklamationsnämndens be-slut.
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 medlemmarnas vandel 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 röt-skador.
- 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.
- Etablerad:** 1979
- Huvudman:** Sveriges Försäkringsförbund  
**Egenåtgärder:** 1. Livförsäkringens Villkorsnämnd avger yttrande på begäran av försäkringsbolag, Försäkringsförbundet, Allmänna reklamationenämnden, 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 reklamationenämnden, domstol eller annan myndig-

het 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 rättsskydds-försäkring 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.



- 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 tjänsterätts område. Arbetet sker genom bedömning av konkreta fall rörande reglering av skador förorsakade av elektriska hushållsapparater.
- Etablerade: 1 under 1960-talet, 2 1988 och 3 1991
- Bransch: **Hotell och restauranger**  
Huvudman: Sveriges Hotell- och Restaurangförbund  
Egenåtgärd: Ansvarsnämnd med uppgift att handlägga och bedöma konsument- och affärsetiska frågor samt reklimationsärenden.
- 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 affärs sed på området. Någon regelsamling i anslutning till nämndens avgöranden och tolkning av begreppet god affärssed har ännu inte sammanställts.
- Etablerad: 1988

Bransch:  
Huvudman:  
Egenåtgärder:

### Hälsokostbranschen

Hälsokostbranschens leverantörsförening Hälsokostbranschens bedömningsnämnd behandlar ärenden som rör marknadsföring av hälsoprodukter. Trots att leverantörsföreningen i samband med tillskapandet av egenåtgärder 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:  
Egenåtgärd:

Svenska Hälsokosthandlares Riksförbund  
Utbildningsprogram för att höja kunskaperna hos anställda i branschen.

Etablerad: 1987

Bransch:  
Huvudmän:  
Egenåtgärd:

### Livsmedel

Medlemsföretag i Normpack  
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 hälso-påståenden 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 (RUFİ)  
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 – försäkrings-system för ersättning åt patienter som drab-

bats 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 konsumenter/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 reklamationenämnden 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

Etablerade:

1967



- Bransch:** **Optikerbranschen**  
**Huvudmän:** Sveriges Leg. Optikers Riksförbund samt Optikerföretagens Riksorganisation  
**Egenåtgärd:** Ansvarsnämnd som behandlar ärenden rörande yrkes- och branschetiska frågor och reklamationsärenden.  
**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 på högst 200 kw. En anmälningsavgift tas ut av anmälaren, men den belastar slutligen den som förlorar ärendet.
- Etablerad:** 1986



# Bilaga 3

## Konsumentombudsmannens organisatoriska ställning – en tillbakablick

### 1 Sammanslagningen av Konsumentombudsmannen och Konsumentverket

Konsumentombudsmannen (KO) inrättades som en självständig myndighet 1971 för att svara för tillsynen av lagen om otillbörlig marknadsföring och lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (AVL), som tillkom vid samma tidpunkt.

KO:s uppgifter begränsades emellertid inte till vad som direkt angavs i de nämnda lagarna. KO fick också uppgifter av övervakande och förhandlande natur. Underlag för verksamheten utgjordes i första hand av KO:s egen granskning av företagens marknadsföring och avtalsvillkor och av de anmälningar som allmänheten gör till KO. Vidare erhöles material från bl.a. kommunala konsumentvägledare och hemkonsulenter samt Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden. I första hand skulle KO genom förhandlingar med näringsidkare försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg.

Så småningom uppstod inom KO:s kansli ett behov av vägledning från KO i övergripande frågor. KO började därför att skriftligen utfärda vissa hållpunkter för hur generalklausulerna i den aktuella lagstiftningen enligt hans bedömning skulle tillämpas. Näringslivet hade önskemål om att få ta del av KO:s inställning och argumentation. Detta var bakgrunden till att KO började utfärda generella normer som med tiden kom att kallas "riktlinjer". Dessa var riktade till den egna personalen

men utformade så att de även kunde spridas till näringslivet. KO tog under åren 1971 t.o.m. den 1 juli 1976 fram ett trettiotal sådana "riktlinjer".

Konsumentverket började sin verksamhet den 1 januari 1973. Verket skapades genom en sammanslagning av Varudeklarationsnämnden, Statens institut för konsumentfrågor och Statens konsumentråd. Konsumentverket skulle vara den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. Dess uppgift var att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Verket skulle bl.a. övervaka marknadens utbud, bedriva utrednings- och informationsverksamhet samt söka påverka producenter m.fl. beträffande marknadsföring och produktutformning genom bl.a. överläggningar. Verket utövade inte någon myndighet vid denna tidpunkt. Även Konsumentverket utarbetade generella normer som kallades riktlinjer, framför allt avseende produktsäkerhet och produktutformning. Under åren 1973–1976 utfärdade Konsumentverket nio sådana riktlinjer. Riktlinjerna hade karaktären av allmänna råd och saknade rättslig sanktion.

Utgångspunkten för Konsumentverkets producentpåverkande konsumentpolitiska arbete var att i första hand uppnå förändringar genom förhandlingar och överenskommelser med företag och branschorganisationer. Någon lagtillämpning var det däremot inte fråga om.

I samband med att lagen om otillbörlig marknadsföring den 1 juli 1976 skulle ersättas av marknadsföringslagen diskuterades vilken av de båda myndigheterna KO och Konsumentverket som skulle ha tillsynen enligt lagen. Reklamutredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1974:23) "Information i reklamen" att Konsumentverket och KO skulle dela på ansvaret för tillsynen medan Konsumentverket skulle ha huvudansvaret för riktlinjearbetet. Förslaget avvisades av flertalet remissinstanser med motiveringen att en sådan ordning kunde skapa risker för kompetenskonflikter mellan myndigheterna. Några av instanserna menade att KO borde anförtros hela administrationen av lagstiftningen med undantag för den dömande verksamheten, medan Konsumentverkets uppgift borde vara att biträda med utredningsarbete. Flertalet instanser, bl.a. näringslivets intresseorganisationer, förordade i stället att en uppdelning skulle ske så att Konsumentverket svarade för utrednings- och förhandlingsarbetet samt för utarbetandet av föreskrifter medan KO svarade för tillsynen och för talan inför Marknadsdomstolen. Övriga instanser, bl.a. de stora konsument- och löntagarorganisationerna, ansåg att Konsumentverket borde anförtros utrednings- och förhandlingsverksamheten samt tillsynen, medan KO:s



uppgift skulle vara att på uppdrag av Konsumentverket väcka och föra talan inför Marknadsdomstolen.

Regeringen (prop. 1975/76:34 sid. 114–116) utgick från att KO skulle ansvara för de formella KO-uppgifterna medan Konsumentverket skulle ha den utredande funktionen. Frågan var vem som skulle svara för tillsynen av lagstiftningen. Tre tänkbara modeller redovisades i propositionen:

- *Två separata myndigheter.* KO ansvarar för både tillsyn och riktlinjearbete medan Konsumentverket biträder KO med utredningsarbete.

Denna modell förordades av bl.a. KO, men avvisades i propositionen av det skälet att den ansågs strida mot riksdagens beslut 1972 om att inrätta Konsumentverket som central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor.

- *KO ansvarar för tillsynen och för talan inför Marknadsdomstolen medan Konsumentverket svarar för riktlinjearbetet.*

Denna modell stöddes av bl.a. näringslivets intresseorganisationer. En sådan lösning avvisades emellertid i propositionen med hänvisning till gränsdragningsproblem mellan förhandlingarna för tillsyn respektive riktlinjearbete samt risken för dubbelarbete mellan myndigheterna.

- *Konsumentverket ansvarar för både tillsyn och riktlinjearbete medan KO enbart för talan i Marknadsdomstolen på uppdrag av Konsumentverket.*

Denna modell vann stöd hos bl.a. KF, LO, TCO och Marknadsdomstolen, men avvisades därför att KO inte skulle få en tillräcklig koppling till den bakomliggande utrednings- och förhandlingsverksamheten.

Regeringen valde i stället att slå samman KO och Konsumentverket till en myndighet, Konsumentverket. Härigenom möjliggjordes enligt propositionen avvägningar mellan de olika konsumentpolitiska medel, som står till buds, och konsumenters och företags kontakter med ansvarig konsumentpolitisk instans underlättades. Chefen för myndigheten (generaldirektören) skulle även vara KO. KO skulle vara lagkunnig. I propositionen anfördes bl.a. att bedömningen av om enskilda ärenden skall föras till Marknadsdomstolen och hur den närmare uppläggnings inför domstolen då skall vara, lämpligen bör göras av KO självständigt och under eget ansvar. De delar

av KO:s verksamhet som utgjordes av förhandlingar med branschorganisationer etc. hänger däremot intimt samman med den allmänna utrednings- och förhandlingsverksamheten hos den nya organisationen. Viktiga frågor om inriktningen och omfattningen av denna verksamhet borde därför behandlas av styrelsen.

För att överväga hur organisationen mera i detalj skulle utformas tillsattes en organisationsutredning som i proposition med förslag till organisation av och anslag för det nya Konsumentverket (Prop. 1975/76:159) lämnade förslag till den nya organisationen.

## 2 1983 års utredning

### *Allmänt*

Riksdagen biföll vid riksmötet 1980/81 en hemställan från näringsutskottet att frågan om en självständig KO-funktion skulle utredas. Regeringen tillsatte därför i mars 1982 en särskild utredare som i februari 1983 överlämnade betänkandet (Ds Fi 1983:2) ”Konsumentombudsmannens ställning”.

Utredaren tog två faktorer som utgångspunkt för sina överväganden, *rättssäkerheten* och *effektiviteten*.

Beträffande den nuvarande organisationen anförde utredaren att det i huvudsak är sakbyråer som svarar för tillsyns- och riktlinjeuppgifterna, medan KO-sekretariatet anlitas dels i den löpande ärendehandläggningen som juristkonsult, dels när det blir fråga om att tillgripa de rättsliga medel som står till förfogande. Personal från KO-sekretariatet deltar bl a. i byråernas s.k. kontaktmöten och får därigenom kännedom om inkomna ärenden, pågående förhandlingar och planerade utredningar. Utredaren konstaterade att verkets styrelse inte kan påverka handläggningen av enskilda ärenden. Däremot kan Konsumentverkets ledning genom policy- och resursbeslut påverka såväl inriktningen av ärendehandläggningen som ambitionsnivån i verksamheten. Utredaren fann också att anmälningsärendena i huvudsak avgörs inom sakbyråerna och att KO själv endast undantagsvis för talan i Marknadsdomstolen; uppgiften har delegerats till tjänstemän i KO-sekretariatet.

Dessa förhållanden föranledde utredaren att konstatera att KO:s verksamhet såsom konsumenternas ombud efter sammanslagningen hade kommit att bli mindre framträdande än vad riksdagen avsett, när den beslutade om en organisation som avsåg att förstärka KO:s kontakter med konsumenternas praktiska problem. Utredaren skisserade i betänkandet olika



organisationsalternativ. Han anförde bl.a. följande (Ds Fi 1983:2 sid. 70–73):

”Av de synpunkter som har inhämtats under utredningsarbetet framgår också klart att det är en spridd uppfattning att KO-ämbetet efter sammanslagningen med Konsumentverket har kommit i skymundan och fått en mindre personlig profil. Om man nu vill överväga förändringar i den nuvarande organisationen kan man antingen sikta på att ytterligare integrera KO-funktionen i Konsumentverkets verksamhet eller söka ge KO-funktionen en mer självständig ställning. Med hänsyn till att statsmakterna sedan 1972 på olika sätt har försökt främja en bättre samordning av den konsumentpolitiska verksamheten kan det vara naturligt att här först diskutera möjligheten att ytterligare integrera KO-funktionen i Konsumentverket genom att placera KO-sekretariatets personal på byråerna. Därmed skulle uppnås att den särskilda juristfunktionen kommer in i ärendets beredning på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta förhållande kan bedömas som en fördel om det är samordning som i första hand eftersträvas och som en nackdel om man fäster vikt vid att åklagaren skall göra en egen bedömning av rättstillämpningsfrågan. Skillnaden mellan en sådan helt integrerad organisation och nuvarande ordning skulle emellertid i praktiken inte bli betydande. Generaldirektören/KO måste redan nu verka för att anmälningsärendena vid beredningen och inför Marknadsdomstolen får en enhetlig behandling som dessutom överensstämmer med verkets policy i riktlinje-verksamheten.

En förändring i den andra riktningen, dvs. mot en mer självständig KO-funktion, måste utgå från att uppgifterna att vara generaldirektör respektive KO läggs på olika personer. Det kan sedan diskuteras hur självständig KO bör vara och om självständigheten kan realiseras inom myndigheten Konsumentverket/KO.

Det ligger i sakens natur att en ökad självständighet innebär en ökad sannolikhet för att olika uppfattningar, eventuellt konflikter, kommer till synes.

Man kan i första hand tänka sig en mer renodlad arbetsfördelning inom ramen för en och samma organisation, där Konsumentverket fortfarande har hela tillsynsansvaret men där uppgifterna att vara verkschef respektive KO ligger på olika personer. Liksom idag skulle KO lämna juridisk service till Konsumentverket och i sin tur få administrativ service från Konsumentverket. Organisationen kännetecknas av att Konsumentverket har hela ansvaret för förhandlingsverksamheten. För att modellen skall bli ett verkligt alternativ till nuläget måste

KO emellertid få en reell möjlighet att kunna påverka vilka ärenden som skall till Marknadsdomstolen.

Nästa steg mot självständighet är att KO, fortfarande inom Konsumentverket, får ansvar för handläggningen av anmälningssärendena, medan Konsumentverket svarar för riktlinjeverksamheten samt biträder KO i ärendehandläggningen och lämnar administrativ service. KO får egna resurser för ärendehandläggningen men förutsätts i huvudsak anlita Konsumentverket när det blir fråga om särskilda utredningsinsatser. Denna lösning innebär att ansvaret för förhandlingsarbetet delas.

En organisatorisk bekräftelse på en faktisk ansvarsfördelning kan givetvis också ta sig uttryck i en uppdelning i två självständiga myndigheter enligt någon av de modeller som tidigare övervägts.”

Utredaren visade här exempel på att organ, även domstolar, med ett självständigt ansvar för viss verksamhet på olika sätt kan ”knytas till” eller ingå i en större myndighet. Som exempel nämndes sjöfartsinspektionen som var en avdelning inom sjöfartsverket. Motsvarande organisation fanns inom luftfartsverket. Ytterligare exempel är Produktkontrollnämnden (PKN) och Statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket utgjorde kansli åt PKN, som beslutade i frågor rörande hälso- och miljöfarliga varor. Nämndens ärenden bereddes i naturvårdsverkets produktkontrollbyrå, som ingick i verkets administrativa avdelning. Verket utarbetade anslagsframställning för produktkontrollverksamheten. En likartad organisation gällde för patent- och registreringsverket och patentbesvärsträtten. Den senare, som var en självständig förvaltningsdomstol, hade sitt kansli i verket.

### *Rättssäkerheten*

Utredaren konstaterar att en del av den kritik som riktats mot den konsumentpolitiska organisationen, bygger på uppfattningen att Konsumentverkets normgivningsmakt och KO:s åklagaruppgift förenas på ett ur rättssäkerhetssynpunkt diskutabelt sätt. Den likställdhet som skall råda i domstol mellan åklagare och motpart kan uppfattas som rubbad om åklagaren (KO) har normgivningsmakt (Konsumentverkets riktlinjer).

I betänkandet redogörs för att grundlagen söker skilja mellan å ena sidan de beslutande politiska organens normgivande uppgifter och å andra sidan myndigheternas tillämpande och verkställande funktioner. Det kan emellertid inte göras gällande, anför det, att motsvarande åtskillnad mellan föreskrivande och tillämpande funktioner upprätthålls på



myndighetsnivå. Det är vidare svårt att i statsförvaltningens organisation hitta mönster som är uttryck för allmänna organisationsprinciper eller några fastlagda organisationsprinciper som kräver att föreskrifter och bestämmelser vid myndighetsutövning prövas av annan än den som utfärdat normen. Det konstateras att såväl normgivnings- som tillsyns- och tillämpningsfunktioner organiseras på olika sätt hos förvaltningsmyndigheter och att det inte bara är rättssäkerheten, utan även effektiviteten i hushållningen med knappa resurser som avgjort vilken organisation som valts.

### *Effektiviteten*

Den andra fråga som utredaren ställde sig gällde om en organisation, som ger en mer självständig ställning åt KO, kan främja konsumentintresset på ett effektivare sätt. Det argument som enligt utredarens mening måste tillmätas avgörande betydelse var att självständighet för KO måste leda till att Konsumentverket och KO ibland gör olika bedömningar i sakfrågan. Detta skulle medföra påfrestningar i det nödvändiga samarbetet. I en organisation där såväl Konsumentverket som KO har producentpåverkande uppgifter blir det i sista hand KO som avör vilka bedömningar som skall gälla. För företagen skulle detta enligt utredaren innebära att det antingen blir ointressant att förhandla med Konsumentverket eller att förhandlingssituationen kan utnyttjas för att spela ut de båda myndigheterna mot varandra, vilket minskar möjligheterna att effektivt företräda konsumentintresset. Effektivitetsskäl talade därför enligt utredaren för att endast en ansvarig myndighet sköter den utrednings- och förhandlingsverksamhet som ingår i tillsyns- och riktlinjearbetet.

### *Slutsatser av 1983 års utredning*

Utredaren fann inte tillräckliga skäl för att rättssäkerheten skulle kräva en ändrad organisation. Det *huvudsakliga skälet* härtill var att normgivningen endast avser riktlinjer som inte är rättsligt bindande. Ett ytterligare skäl var att KO som åklagare förfogar över relativt begränsade tvångsmedel under det förberedande arbetet. Det producentpåverkande arbetet skall i första hand bedrivas med sikte på att genom förhandlingar uppnå överenskommelser med företagen. På grund av dessa förhållanden skiljer sig i hög grad KO:s uppgift från en allmän åklagares. Utredaren hade inte heller under utredningsarbetet funnit konkreta exempel på att kravet på rättssäkerhet inte hade kunnat

tillgodoses. Utredaren konstaterade också att Marknadsföringslagen tillämpas av en från tillsynsmyndigheten oberoende domstol. Förutsättningarna för en från tillsynsmyndigheten helt oberoende sakprövning syntes därmed enligt honom vara bättre på konsumentlagstiftningens område än på vissa andra områden.

Effektivitetsskäl talade för en fortsatt samordning av den producentpåverkande verksamheten. Samtliga organisationsalternativ med en mer självständig KO-funktion som kunde övervägas medförde enligt utredaren komplikationer utan att uppvägas av uppenbara fördelar. Några uppenbara nackdelar med den dåvarande ordningen som motiverade en organisationsförändring hade inte visats.

Utredaren tillade slutligen, att en nackdel var att valet av organisation begränsar urvalet av de personer som kan komma i fråga som verkschef. Ett alternativ som gör det möjligt att utse annan än en "kvalificerad jurist" till generaldirektör skulle enligt utredaren vara att upplösa personalunionen, så att stf KO förordnas som KO utan större förändringar i övrigt. Ett annat alternativ var att KO konstitueras som egen myndighet med enda uppgift att svara för de s.k. formella KO-funktionerna.



# Bilaga 4

## Organisatoriska aspekter på Nya Konsumentverket, Konsument Sverige och Konsumentverket

### 4.1 Nya Konsumentverket

#### *Förslag till instruktion*

Följande punkter är ett utkast till förslag till instruktion för det nya Konsumentverket. Konsumentverket skall

1. Svara för tillämpningen av den konsumenträttsliga lagstiftningen och utfärda erforderliga riktlinjer för näringsidkares marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för tillämpning av konsumentkreditlagen.
2. Kontrollera att näringsidkarnas marknadsföring och säljvillkor följer gängse lagstiftning samt stimulera näringsidkare att vidta egna åtgärder i syfte att komma till rätta med konsumentproblem.
3. Svara för utveckling och kontroll av regler kring produkt-säkerhet och hälsa för sådana produkter där ej annan myndighet har ett uttalat ansvar.
4. På särskilt regeringsuppdrag företräda staten i internationellt arbete inom ramen för bl.a. EES-avtalet vad gäller bl.a. konsumenträttslig regelutveckling liksom produkt-säkerhet och standardisering.

5. Bereda ärenden för Konsumentombudmannens talan i Marknadsdomstolen.
6. I övrigt ta initiativ till sådan rättslig utveckling som föranleds av konsumenternas intresse i förhållande till marknadens funktionssätt.
7. Medverka i information till konsumenter och näringsidkare om konsumenträttsliga regler och tillämpningar.
8. Samverka i konsumentfrågor med Konsument Sverige.
9. Vid behov kunna utnyttja sakkompetens hos andra myndigheter liksom själv ställa sin kompetens till förfogande för andra myndigheter om detta gagnar konsumentintresset.

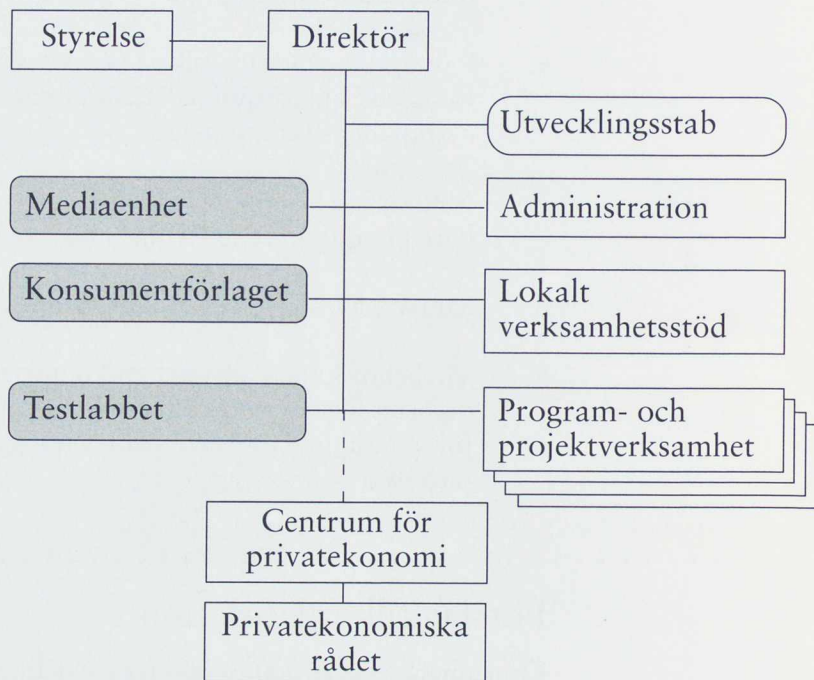
## Förslag till organisation

Konsumentverket organiseras i fyra avdelningar under generaldirektören. Till GD:s stöd finns en stabsfunktion för beredning av föreskrifter liksom kontakter gentemot EES/EU i utveckling av regelsystem.

Avdelningen för produktsäkerhet har det övergripande ansvaret för tillämpningen av produktsäkerhetslagen och svarar för produktsäkerhet inom bl.a. områdena leksaker och viss personlig skyddsutrustning. Avdelningen svarar vidare för arbete i EES/EU-grupper kring produktsäkerhet och standardisering inom sina produktområden.

Den rättsliga marknadsbevakningen – anmälningar, KO-ärenden och marknads kontroll – hanteras, på grund av mängden ärenden, i två avdelningar. Avdelningarna ansvarar för specifika branschområden.



*Organisation*

## 4.2 Konsument Sverige – instruktion, finansiering och organisation

### *Förslag till instruktion*

Följande punkter är ett utkast till förslag till instruktion för Konsument Sverige.

Konsument Sverige skall

1. Undersöka och följa hushållens förhållanden samt konsumenternas situation på marknaden.
2. Särskilt uppmärksamma konsumentgrupper som ekonomiskt, socialt eller utbildningsmässigt är svaga.
3. Särskilt arbeta inom områden som har stor betydelse för hushållsekonomin och främja konsumenternas ekonomiska situation och en god hushållning med resurser.

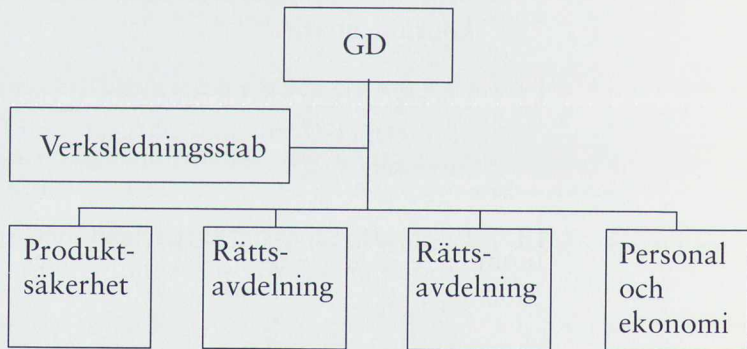
4. Särskilt uppmärksamma konsumtionens miljöaspekter och värna om en ur miljösynpunkt långsiktigt hållbar konsumtion.
5. Främja frivilliga organisationers arbete med konsumentfrågor och stödja en utveckling av den lokala konsumentverksamheten.
6. Främja utbildning i konsumentfrågor.
7. Stödja konsumentorienterad forskning och själv eller genom annan bedriva för konsumenterna betydelsefullt utvecklingsarbete.
8. Följa andra myndigheters och organisationers arbete ur ett konsumentperspektiv.
9. Ta initiativ till att viktiga konsumentaspekter beaktas i departement och vid andra myndigheter.
10. Lämna biträde och i övrigt stödja Konsumentverket.
11. På uppdrag av andra myndigheter genomföra utrednings- och utvecklingsarbete samt svara för information till konsumenterna.
12. I övrigt arbeta med frågor som av de konsumentpolitiska aktörerna bedöms som viktiga för att främja konsumentintresset.
13. På ett affärsmässigt sätt arbeta med konsumentpolitiska produkter och tjänster som har en marknadsmässig avsättning.



## Finansiering

Finansiering	Från	Verksamhet
Basanslag (20-30%)	Ägardepartement	Främja lokal utveckling och frivilligt arbete Särskilt arbete mot utsatta grupper Följa och främja konsumentintresset inom baskonsumtionen
Uppdrag (15-25%)	Olika departement	Arbete inom utpekade politikområden, omförhandlas i varje treårshantering med sakansvarigt departement t.ex. miljö, livsmedel, handikappfrågor, bostäder, transporter
	Myndigheter	Konsumentinformation och ev. undersökningar inom myndighetens område
Försäljnings- intäkter (45-55%)	Företag/organisation Kommuner	Konsultativa tjänster
	Konsumenter/ kommuner/ organisationer/ företag	Förlagsprodukter Råd & Rön Informationsmaterial Provning Utbildning

## Organisation



### Styrelse och direktör

I styrelsen föreslås ingå personer med starkt engagemang för konsumentfrågor. Några personer skall utöver detta också ha vana vid att driva marknadsorienterad verksamhet för att tillföra kompetens kring de intäktsfinansierade delarna. För att markera styrelsens betydelse föreslås en arbetande styrelseordförande (cirka halvtid). Styrelseordförandens huvudsakliga roll är att företräda Konsument Sverige utåt, medan direktören svarar för ledningen av verksamheten.

## Utvecklingsenhet

Utvecklingsenheten har uppgiften att hålla samman det långsiktiga planeringsarbetet. Enheten följer kontinuerligt marknaden och konsumenternas behov genom olika signalsystem (lokala verksamheten, ärenden i Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden, konsumentundersökningar, frivilliga organisationer m.m.). I arbetet ingår initiering och beställning av forsknings- och utvecklingsprojekt.

Utvecklingsenheten håller samman Konsument Sveriges roll som "vakthund" för konsumentområdet och har kontakter med andra myndigheter och organisationer för att löpande diskutera ansvarsfrågor, samarbete m.m. Utvecklingsenheten följer upp och utvärderar den lokala verksamheten.

I utvecklingsenheten ingår också en informationsansvarig.

## Lokalt verksamhetsstöd

Inom avdelningen för lokalt verksamhetsstöd ligger tyngdpunkten i Konsument Sveriges stöd till den kommunala konsumentverksamheten, annan lokal verksamhet, frivilligarbetet i övrigt och skolan. Uppgifter som återfinns inom denna avdelning är bl.a.

- genomförande av utbildning (konsumentvägledare, konsumentombud, lärare m.fl.)
- konsultation och utvecklingsstöd
- metodutveckling kring lokalt konsumentarbete
- kontakter med skola, barn- och ungdomsorganisationer m.m.
- konsumentinformation till strategiska målgrupper.

Inom enheten initieras utveckling av metoder liksom förlagsprodukter och utbildningsmaterial.

## Projekt- och programverksamhet

Tyngdpunkten i Konsument Sveriges utredningsverksamhet ligger inom detta område. Genom att här arbeta i form av program och projekt betonar vi behovet av att arbeta målmedvetet, tidsbegränsat och flexibelt med uppkommande problem. Programmen innebär mer långsiktiga satsningar med en bred medverkan. Projekten är mer kortsiktiga insatser antingen av problemutredande karaktär eller metod- och teknikutveckling. Vilka program och projekt som drivs varierar därför över tiden. I dag kan t.ex. nämnas



- program för hushållsekonomi och budgetfrågor
- program för utveckling av det lokala arbetet
- projekt för konsumentinsatser till följd av avreglering och ökad konkurrens inom offentlig sektor
- program för kommersiell service
- projekt för utveckling och integrering av miljöfrågorna i konsumentarbetet
- livsmedelsprogram (f.d. konsumentberedningen)
- transportprogram
- boendeprogram etc.

I projektverksamheten finns också egna metodutvecklingsprojekt (ny teknik m.m.), liksom mindre bransch- och probleminriktade projekt.

Projekt- och programverksamheten innebär att organisera och arbeta i projekt inom Konsument Sverige, men också starkt integrerat med omvärlden. I projekten kan ingå t.ex. sektors- och produktmyndigheter, Nya Konsumentverket, utomstående experter och forskare, lokala aktörer etc. Normalt bör varje program/projekt ledas av en styrgrupp med representation från bl.a. frivilligorganisationerna.

### **Medieenhet**

I mediaenheten ingår Råd & Rön, Konsumentnytt samt konsumentinformation via nya media. Konsumentverket anger att Råd & Rön skall vara självbärande från budgetåret 94/95. Till tidningen knyts ett redaktionsråd.

### **Konsumentförlaget**

Inom konsumentförlaget förläggs och distribueras Konsument Sveriges produktion av utbildnings- och informationsmaterial m.m. Det gäller marknadsöversikter och annan förköpsinformation, broschyrer, skrifter och böcker med konsumentinformation, utbildningsmaterial, dataprogram.

Förlaget arbetar på kommersiella villkor mot sin marknad och med sina produkter. Bedömning av eventuella subventioner görs i produktionsprocessen och enligt direktiv från departementet. Förlaget är en resultatenhet och arbetar på självkostnadsbas.

Förlaget åtar sig också tjänster åt andra myndigheter och organisationer för framtagning av publikationer och skrifter m.m., som har konsumenterna som målgrupp.

### **Testlaboratoriet**

Provningsverksamheten organiseras i en egen enhet. Bidrag till verksamheten ges specifikt vad gäller metodutveckling. Nuvarande planer kring ackreditering fullföljs. Det nordiska samarbetet prioriteras.

### **Centrum för privatekonomi**

Till Konsument Sverige knyts också Centrum för privatekonomi.

Centrumet får en fristående ställning med en egen styrelse; det privatekonomiska rådet. Centrumets personal (kansliet) är anställd av Konsument Sverige. Ekonomi- och personaladministration sköts av Konsument Sverige.

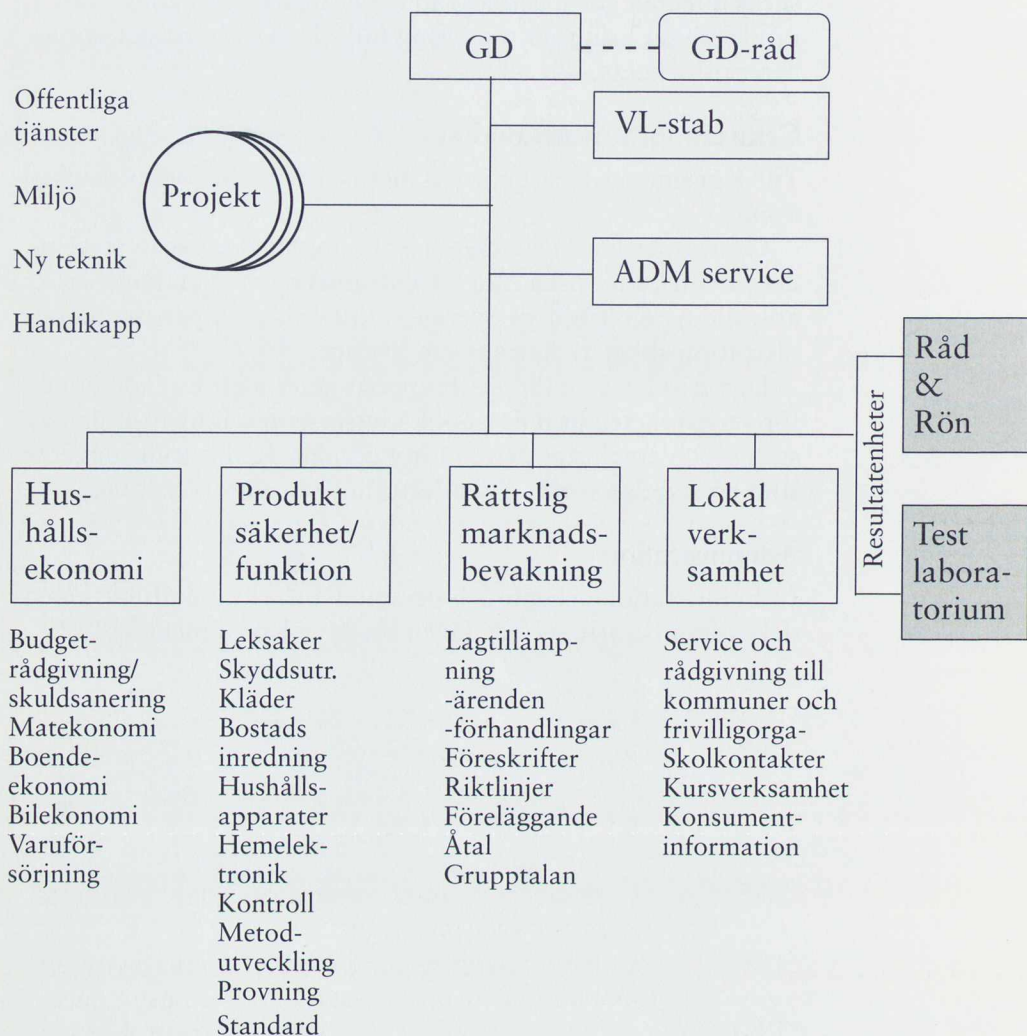
Den fristående ställningen uppnås genom att huvudmännen för verksamheten är många olika intressenter. Rådet tillsätts av staten och ett flertal externa huvudmän. Rådet som fungerar som en styrelse svarar för tillsättning av centrets ledning.

### **Administration**

I administrationen ingår dels personal- och ekonomifunktionen dels administrativ service (även för Nya Konsumentverket).



## 4.3 Konsumentverkets nya organisation



# Bilaga 5

## Förkortningar

ABF	Arbetarnas bildningsförbund
ANEC	Association de Normalisation Européenne pour les Consommateurs – ett europeiskt konsumentorgan för standardisering
ARN	Allmänna reklamationsnämnden
AVLK	Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden
BEUC	Bureau European des Unions de Consommateurs – EU-ländernas konsumentorganisation
BO	Barnombudsmannen
C	Civildepartementet
CCC	Consumers Consultative Council – EG-kommissionens konsumentråd
CEN	Comité Européen de Normalisation – det allmänna västeuropeiska standardiseringsorganet
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique – det västeuropeiska standardiseringsorganet på det elektrotekniska området
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskaperna
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG <sup>1</sup>	Europeiska gemenskaperna
EHLASS	European Home and Leisure Accident Surveillance System – EG:s skaderapporteringsystem
EOTC	The European Organization for Testing and Certification
ERK	Etiska Rådet mot Könsdiskriminerande reklam
ESA	EFTA Surveillance Authority

<sup>1</sup> Benämningen EG används för att beteckna det ekonomiska samarbetet och dithörande regelverk och rättsakter (t.ex. EG-direktiv, EG-beslut).



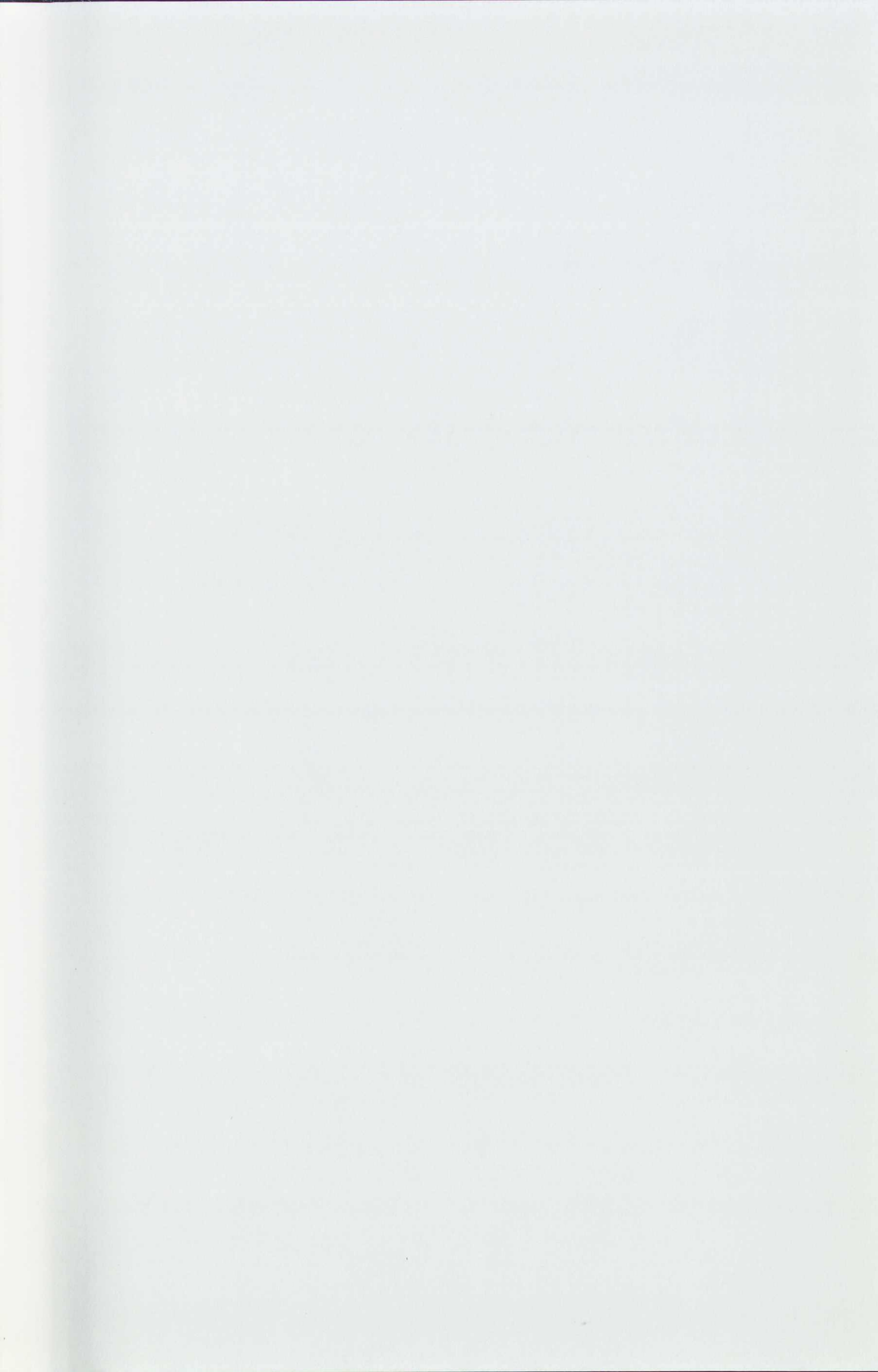
EU <sup>2</sup>	Europeiska unionen
Ds	Departementspromemoria
Fi	Finansdepartementet
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Allmänna tull och handelsavtalet
HFI	Hemmens forskningsinstitut
ICC	Internationella handelskammaren
IOCU	The International Organization of Consumers Unions – den internationella konsumentorganisationen
JO	Justitieombudsmannen
Jo	Jordbruksdepartementet
Ju	Justitiedepartementet
KemI	Kemikalieinspektionen
KF	Kooperativa förbundet
KI	Statens institut för konsumentfrågor
KO	Konsumentombudsmannen
KOV	Konsumentverket
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
KR	Statens konsumentråd
LO	Landsorganisationen
LU	Laguskottet
MER	MarknadsEtiskaRådet
MFL	Marknadsföringslagen
MD	Marknadsdomstolen
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NU	Näringsutskottet
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organization for Economic Cooperation and development – organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PIL	Prisinformationslagen
PRO	Pensionärernas riksorganisation
prop.	Proposition
PROSAFE	Product Safety and Enforcement Forum in Europe – samordningsorgan för produktsäkerhet inom EFTA/EG
PSL	Produktsäkerhetslagen
rskr.	Riksdagskrivelse
S	Socialdepartementet
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SHR	Statens handikappråd
SLV	Statens livsmedelsverk
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige

<sup>2</sup> EU är ett övergripande, politiskt begrepp som täcker den helhet som omfattas av Maastrichtfördraget (t.ex. medlemskap i EU).

SNF	Svenska Naturskyddsföreningen
SPF	Sveriges Pensionärsförbund
SOU	Statens offentliga utredningar
SPK	Statens pris och konkurrensverk
SWEDAC	Styrelsen för teknisk ackreditering
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UbU	Utbildningsutskottet
VDN	Varudeklarationsnämnden
Äk-	
Konsument	Ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor



KUNGL. BIBL.  
1994-03- 21  
STOCKHOLM











Behovet av konsumentpolitiska insatser ökar. Närmandet till EU, miljöfrågornas växande betydelse, ökad konkurrens i såväl privat som offentlig sektor och den ekonomiska utvecklingen påverkar konsumenternas situation.

Samtliga aktörer inom konsumentområdet – konsumenterna och deras organisationer, näringslivet, media, stat och kommun – måste ta ett större ansvar, visa ett större engagemang och i olika former slå vakt om konsumentintresset. Den lokala konsumentverksamheten är av avgörande betydelse för att intentionerna i konsumentpolitiken skall uppnås.

**FRITZES**

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-20 50 21, TELEFON 690 90 90

ISBN 91-38-13558-2  
ISSN 0375-250X