

Kommittédirektiv



Framtidens stöd till konsumenter

Dir.
2011:38

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det befintliga stödet till konsumenter i form av information och vägledning samt föreslå hur det bör organiseras och bedrivs för att bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga strategier och metoder för hur insatser ska utformas för att stödet ska nå fram till och användas av konsumenterna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Villkor för dagens konsumenter

För att kunna fatta väl avvägda beslut och ta tillvara sina intressen krävs det att konsumenter kan bedöma och jämföra olika erbjudanden på marknaderna utifrån sina förutsättningar och att de har insikt om sina rättigheter och skyldigheter.

I takt med att utbudet blir mer komplext och att nya försäljningsmetoder utvecklas ställs emellertid allt högre krav på konsumenters kunskaper och grad av aktivitet. Härtill kommer att många tidigare offentligt utförda tjänster, inom bl.a. vård, omsorg och utbildning, har öppnats för konkurrens. Det ger medborgarna nya möjligheter och ställer samtidigt den enskilde inför nya valsituationer som liknar de som konsumenter möter. Fler valsituationer uppstår också när konsumenter vill utnyttja de möjligheter som erbjuds på EU:s

inre marknad. Många konsumenter önskar dessutom ta hänsyn till etiska aspekter och olika konsumtionsbesluts påverkan på miljön, vilket ställer krav på tillförlitlig och lättillgänglig information.

Även de sätt på vilka konsumenter söker information förändras. Internet har blivit en allt viktigare informationskälla för många konsumenter och t.ex. sociala medier, bloggar och mobila tjänster har en allt större inverkan på konsumenternas beteende. Samtidigt behöver många konsumenter fortfarande få stöd från mer traditionella informationskällor och kanaler som t.ex. personlig kontakt eller genom att information från myndigheter uppmärksammas av tidningar, radio eller tv.

För att underlätta konsumenters val och agerande finns en struktur bestående av olika myndigheter och organisationer som erbjuder stöd i form av vägledning och information.

Behovet av en utredning

Stödet till konsumenter i form av information och vägledning behöver förbättras när det gäller såväl organisatorisk struktur som strategier och metoder för att det stöd som bedrivs ska nå fram till och användas av konsumenter.

Regeringen har under 2010 tagit emot flera rapporter, bl.a. från Europeiska kommissionen och Konsumentverket, som pekar på att många konsumenter och näringsidkare har bristfälliga kunskaper om konsumenternas rättigheter och skyldigheter. Rapporterna visar också att många konsumenter har bristande kännedom om vilka aktörer som erbjuder oberoende stöd och att de har svårt att jämföra olika leverantörer och deras produkter.

Undersökningar visar att konsumenter efterfrågar kvalificerat och oberoende stöd både inför olika valsituationer och när det gäller rättigheter och skyldigheter. Flera olika myndigheter och organisationer har till uppgift att tillgängliggöra information för konsumenter och erbjuda dem vägledning. Trots det framgår det av rapporter från Konsumentverket att få konsumenter använder det stöd som finns.

Flera aktörer har till uppgift att ge vägledning till enskilda. Kommunal, och därmed lokalt förankrad, konsumentvägledning riktad till enskilda utgör en viktig del av stödet till konsumenter. Den är emellertid frivillig för kommunerna. Insatser till allmänheten för att öka kännedomen om verksamheten verkar inte genomföras i någon större utsträckning och den är okänd bland det stora flertalet konsumenter. Att verksamheten är frivillig har också inneburit att såväl tillgången som kvaliteten på vägledningen är beroende av i vilken kommun konsumenten bor. Årlig uppföljning visar att trots att antalet kommuner som erbjuder konsumentvägledning ökat så minskar resurserna totalt sett för verksamheten för varje år. Även omfattningen av det stöd i form av budget- och skuldrådgivning som det åligger kommunerna att erbjuda varierar mellan kommunerna. Branschfinansierade konsumentbyråer erbjuder vägledning till konsumenter via telefon och Internet för vissa konsumentprodukter. Även de är emellertid okända för flertalet konsumenter. Samma sak gäller för Konsument Europa som ger vägledning till enskilda i frågor som rör gränsöverskridande handel inom EU, och som finansieras av Europeiska kommissionen och Konsumentverket.

Mer kända är däremot de statliga myndigheter som är verksamma på konsumentområdet, främst Konsumentverket. Konsumentverket har dock inte till uppgift att ge vägledning till enskilda utan ska framför allt företräda konsumenterna som kollektiv genom tillsyn samt ge dem tillgång till information för att möjliggöra aktiva val när ingen annan myndighet har den uppgiften. Ett flertal andra myndigheter har ett mer eller mindre tydligt uttalat ansvar att ge konsumenterna information för att möjliggöra aktiva val. Ingen aktör har emellertid ett tydligt samordnande ansvar för att göra informationen så tillgänglig som möjligt för konsumenterna.

Vidare saknar det civila samhällets organisationer på konsumentområdet resurser för att i större omfattning ge stöd till konsumenter.

Ansvar för stödet till konsumenter delas mellan många statliga myndigheter, kommuner och organisationer. I kombination med frånvaron av en tydlig, samordnande och

kvalitetssäkrande funktion med ansvar för att det stöd dessa olika aktörer erbjuder kommer konsumenter till del, leder det till att många konsumenter inte vet vart de kan vända sig för att få stöd inför konsumtionsbeslut och när något gått fel efter en transaktion. Härtill kommer att bl.a. Europeiska kommissionen och Konsumentverket uppmärksammat tecken på brister hos företagen när det gäller kunskaper om konsumentens rättigheter och skyldigheter. Dessa indikationer tyder på problem som behöver hanteras eftersom konsumenten i första hand ska reklamera en produkt hos näringsidkaren som sålde den.

Ett effektivt stöd till konsumenter förutsätter att insatserna i större utsträckning utformas så att de når olika målgrupper i de miljöer där de befinner sig och utifrån deras förutsättningar att använda stödet. Rapporter från Konsumentverket och Europeiska kommissionen visar på vikten av att ta hänsyn till att konsumentkollektivet är en heterogen grupp. Skillnader i ålder, kön, utbildningsnivå, kunskap om och förutsättningar att använda ny teknologi, val av informationskanaler, engagemang, livssituation m.m., liksom eventuella funktionsnedsättningar, kan påverka förutsättningarna för att konsumenterna ska nås av och ta till sig det stöd som finns.

De som utformar och bedriver stödinsatser till konsumenter behöver också i större omfattning beakta för vilken typ av produkt eller marknad informationen eller vägledningen behövs. Hur ofta olika produkter köps, hur komplexa de är, vilken marknadsföring och försäljningsmetod som används och vilka regler som gäller varierar mellan olika marknader och kan leda till olika behov och önskemål om stöd. Finansiella tjänster och bostäder är exempel på produkter som är komplexa och köps förhållandevis sällan. Konsumenten befinner sig här dessutom i ett informationsunderläge gentemot säljaren. Behovet av ett ändamålsenligt stöd blir i sådana situationer särskilt stort.

Hur stödet till konsumenter organiseras och bedrivs varierar mellan olika länder. Arbetet med att göra det enkelt för konsumenter att veta vart de ska vända sig, och med utformningen av stödinsatser som används av konsumenter har

på senare tid utvecklats i andra med Sverige i övrigt jämförbara länder.

Sammanfattningsvis finns brister såväl i hur stödet till konsumenter är organiserat som i hur stödinsatser utformas. Det leder i sin tur till att stödet till konsumenter inte får önskat genomslag.

En utredare ska därför

- se över det stöd som ges till konsumenter när det gäller såväl rättigheter och skyldigheter som val av produkter på konsumentmarknaderna, val av offentligt finansierade tjänster och val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter,
- föreslå hur ett ändamålsenligt och effektivt stöd som är likvärdigt för alla konsumenter i landet bör organiseras och i det sammanhanget beakta att relevanta aktörers roller och ansvarsområden blir tydliga,
- föreslå strategier och metoder för hur berörda aktörer ska utforma insatser för att stödet till konsumenter ska nå fram till och användas av konsumenter, vilket bör inkludera identifiering av olika målgruppers behov och förutsättningar, liksom lämpliga informationskanaler och former för kommunikation,
- kartlägga och dra lärdom av erfarenheter från hur konsumentstödet är organiserat och hur det bedrivs i andra jämförbara länder, t.ex. Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna, och
- undersöka om förslaget förutsätter särskilda bestämmelser av förvaltningsrättslig eller marknadsrättslig natur och i så fall föreslå lämpliga författningsregleringar som motiveras av utredarens överväganden.

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor om det bedöms som lämpligt.

I uppdraget ingår inte att föreslå att någon ny myndighet inrättas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för konsumenter, näringsliv och offentlig förvaltning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för offentlig förvaltning ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta annat arbete, nationellt och i EU, som är relevant för uppdraget.

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från representanter för de aktörer som påverkas av utredarens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)