

Kommittédirektiv

Konsumentpolitiken inför ett nytt sekel

Dir.
1999:1

Beslut vid regeringssammanträde den 7 januari 1999

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har ett gott grundläggande konsumentskydd och goda förutsättningar för att driva en aktiv konsumentpolitik. Samhället har dock genomgått stora förändringar på senare år, vilket gör att konsumentpolitiken behöver ses över på nytt. En parlamentarisk kommitté får i uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation. Kommittén skall identifiera konsumentpolitikens långsiktiga innehåll och prioriteringar. Utredningen skall genomföras i ett tydligt EU-perspektiv, där det nordiska samarbetet är en viktig bas. Kommittén skall för detta ändamål göra en utvärdering och en översyn av de konsumentpolitiska målen. Vid behov skall kommittén föreslå hur målen kan utvecklas och förbättras, mot bakgrund av de nya förutsättningarna som samhället ger. Kommittén skall också avväga vilka medel i form av lagstiftning och ekonomiska och andra resurser som bör utnyttjas för att bäst nå dessa mål. Miljömålet i konsumentpolitiken utvärderas löpande i annan ordning och någon särskild analys av detta skall inte göras i denna utredning, om det inte visar sig vara av särskild vikt ur ett helhetsperspektiv.

Kommittén skall särskilt analysera målen och medlen för konsumentaspekterna inom områdena hushållsekonomi och finansiella tjänster, informationsteknik, produktsäkerhet och marknadsbevakning.

Bakgrund

Inledning

Sverige har ett gott grundläggande rättsligt konsumentskydd och en fungerande struktur för myndighetsutövning på konsumentområdet. Det finns en god grund för t.ex. produktsäkerhetsarbete, lokal rådgivning vid köp av varor, arbete med reklamationshantering och tvistlösning, budgetrådgivning, produkttester, konsumentinformation och konsumentutbildning. De konsumentskyddande myndigheter som finns har högt förtroende bland konsumenterna och ger Sverige goda förutsättningar att driva en aktiv konsumentpolitik till gagn för konsumenterna.

Konsumentpolitikens mål

År 1972 antog riksdagen riktlinjer för konsumentpolitiken (prop. 1972:33, bet. 1972:NU40, rskr. 1972:225). Målet skulle vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. År 1986 beslutade riksdagen om nya riktlinjer (prop. 1985/86:121, bet. 1985/86:LU34, rskr. 1985/86:292), som innebar att konsumentpolitiken skulle bli tydligare inriktad på hushållsekonomiska frågor, särskilt på hushållens baskonsumtion. Ett mål för konsumentpolitiken blev därför att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser. Det tidigare målet att konsumenternas ställning på marknaden skulle förbättras fördes också vidare med en viss justering. De nuvarande målen för konsumentpolitiken lades fast av riksdagen 1995 (prop. 1994/95:140, bet. 1994/95:LU32, rskr. 1994/95:438). De tidigare målen om hushållens resurser och konsumentens ställning på marknaden förblev grundläggande för det fortsatta arbetet, men förtydligades och förstärktes. Ett nytt mål om att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet tillfördes. Det allt starkare sambandet mellan miljöpolitik och konsumentpolitik behövde också komma till uttryck i målen. Riksdagen beslutade därför att ett ytterligare mål för konsumentpolitiken skulle vara att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. De gällande konsumentpolitiska målen är således:

- Att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden,
- Att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt,
- Att konsumenternas hälsa och säkerhet skyddas, och

- Att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Till detta kommer att Konsumentverket sedan den 1 juli 1997 har ett särskilt mål inom ramen för energihushållningsprogrammet.

Regeringens skrivelse Konsumentpolitiken i EU - mål och inriktning för det svenska arbetet (skr. 1995/96:181, bet. 1995/96:LU26, rskr. 1995/96:292) redogjorde för mål och inriktning för arbetet med konsumentfrågor i EU. Det övergripande målet skall vara att ge konsumenterna en stark ställning på marknaden och att främja konsumenternas intressen och inflytande i ett integrerat Europa. Samtidigt skall det vara möjligt att bibehålla och utveckla nivån på svensk konsumentpolitik.

En handlingsplan för att nå miljömålet presenterades i regeringens skrivelse Konsumenterna och miljön - en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67, bet. 1997/98: LU21, rskr 1997/98:220).

Myndigheter och organisationer

Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO) är central statlig förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har enligt förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken. Verkets uppgifter är i stor utsträckning inriktade på förebyggande åtgärder och tillsyn av marknaden enligt marknadsrättslig lagstiftning. Allmänna reklamationsnämnden har enligt förordningen (1998:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör varor, tjänster och andra nyttigheter (konsumenttvister) samt ge rekommendationer om hur tvisterna bör lösas. Andra myndigheter med bl.a. konsumentskyddande uppgifter är t.ex. Fastighetsmäklarnämnden, Resegarantinämnden, Livsmedelsverket och Finansinspektionen. Dessutom prövar Marknadsdomstolen med Stockholms tingsrätt som första instans marknadsrättsliga mål. Det nordiska miljömärkningssystemet handhas sedan januari 1998 i Sverige av ett aktiebolag, SIS Miljömärkning AB. Bolaget ägs gemensamt av staten och SIS - Standardiseringen i Sverige och skall inte vara vinstgivande.

Kommunal konsumentverksamhet är viktig för att konsumenterna skall ha nära till objektiv och oberoende rådgivning. Konsumentvägledning finns i de flesta kommuner, men har varierande omfattning. Totalt sett bedrivs dock en omfattande verksamhet, där viktiga inslag är budgetrådgivning, reklamationshantering och medling i konsu-

menttvister, skuldsanering, förköpsrådgivning, skolkontakter, marknadsbevakning och konsumenträttslig rådgivning. Utöver detta finns andra former av institutioner dit den enskilde kan vända sig för rådgivning, t.ex. Konsumenternas bank- och försäkringsbyråer. Frivilliga organisationer med konsumentfrågor som huvuduppgift är t.ex. de båda paraplyorganisationerna Sveriges Konsumentråd och Konsumenter i Samverkan. Vissa andra organisationer har konsumentpolitiska program som en del av sin verksamhet, t.ex. organisationer inom fackföreningsrörelsen, kvinnoorganisationer och hushållningssällskap.

Lagstiftning

Många lagar som innehåller regler till skydd för konsumenter kom till under 1970-talet och början av 1980-talet. Dessa har efter hand reviderats och byggts ut. Exempel på marknadsrättsliga lagar är marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och prisinformationslagen (1991:601). Civilrättsliga konsumentskyddslagar är konsumentköplagen (1990:932) och konsumenttjänstlagen (1985:716). Det finns också lagar som innehåller både marknadsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser, t.ex. konsumentkreditlagen (1992:830), hemförsäljningslagen (1981:1361) och konsumentförsäkringslagen (1980:38). På produktsäkerhetsområdet finns produktsäkerhetslagen (1988:1604). Flera lagar har tillkommit i samband med EES-avtalet. Det gäller t.ex. produktansvarslagen (1992:18), lagen (1992:1672) om paketresor, lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet samt lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk. Efter EU-inträdet har bl.a. en lag (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende (s.k. time-sharing) tillkommit. Arbetet med att genomföra EG:s rättsakter pågår kontinuerligt i Sverige. För närvarande pågår t.ex. ett arbete med att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG om konsumentskydd vid distansavtal samt direktiv 97/5/EG om gränsöverskridande betalningar.

Nya förutsättningar för konsumentpolitiken

EU-medlemskapet och övriga nya internationella förutsättningar

Betydelsen av internationaliseringen har generellt sett ökat på konsumentpolitikens område. Sverige anslöt sig till EES-avtalet den 1 januari 1994 och blev medlem i Europeiska unionen EU den 1 januari 1995. Detta är förmodligen de viktigaste förändringarna på senare år för konsumenter i Sverige och för den svenska konsumentpolitiken. Svensk konsumentpolitik är i dag djupt integrerad med den gemensamma kon-

sumentpolitiken i EU. Att bevaka och utveckla den svenska konsumentpolitiken är oförändrat viktigt, men det kan inte göras isolerat från utvecklingen i EU. Det är därför i stora stycken inte längre ändamålsenligt att skilja mellan svensk och europeisk konsumentpolitik, utan dessa båda måste ses i ett sammanhang. Arbetet med att förbättra EU:s konsumentskyddande lagstiftning har stärkts under senare år. I vissa delar har man uppnått en standard som närmar sig den svenska lagstiftningen. Närhetsprincipen tillåter vidare att Sverige i vissa sammanhang kan gå före och utveckla den nationella delen av konsumentpolitiken, samtidigt som Sverige arbetar för ett bra gemensamt konsumentskydd i EU. Fortfarande finns det områden som är i behov av gemensam reglering, och ett ökat samarbete mellan konsumentskyddande myndigheter på EU-nivå är nödvändigt när det gäller tillsynsarbete och erfarenhetsutbyte. Ett ökat konsumentinflytande i standardiseringsprocessen, nationellt såväl som i de europeiska organen, är också nödvändigt. Ratificeringen av Amsterdamfördraget beräknas vara klar under våren 1999. Fördraget innebär en förstärkning av grunden för konsumentpolitiken inom EU. De konsumentpolitiska målen formuleras klarare och det står nu helt klart att konsumentpolitik skall ses som ett självständigt politikområde. Vidare kommer införandet av den gemensamma valutan, euron, den 1 januari 1999 i elva medlemsländer att påverka svenska konsumenter även om Sverige inte deltar från början i valutasamarbetet. Rollen för det nordiska samarbetet har förändrats i och med att tre nordiska länder nu är medlemmar i EU. Det nordiska samarbetet är en viktig bas för samarbete i olika EU-frågor. Internationellt arbete kring frågor som på olika sätt berör konsumentaspekter bedrivs vidare inom ramen för såväl FN, Världshandelsorganisationen WTO som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD.

Teknisk utveckling och ett ökat informationsutbud

Informationstekniken har utvecklats snabbt under det senaste årtiondet, och många konsumenter har i dag tillgång till informationssamhällets tjänster som bank-på-telefon, Internet, fax- och mobiltelefon-tjänster. Denna utveckling innebär såväl möjligheter som problem för konsumenterna. Informationstekniken kan jämfört med tidigare ge konsumenterna ökad tillgänglighet till varor, tjänster och information. Utöver alla möjligheter som informationstekniken kan erbjuda i form av ökad service, exempelvis för befolkning i glesbygd, är det viktigt att tekniken inte skapar nya klyftor i samhället. När den elektroniska informationsspridningen blir allt mer omfattande och i vissa stycken ersätter tryckta medier, förändras människors konsumtion av medier. Det nya

informationssamhället torde därmed innebära en förändring av konsumenternas kunskaper om olika marknader. Men om utvecklingen också innebär att marknaden för tryckta dagstidningar minskar, kan det medföra en ökad risk för att vissa konsumentgrupper, som inte har möjlighet att använda t.ex. Internet, inte får tillgång till viktig information. På bl.a. dagligvaruområdet har mängden information ökat de senaste åren, och utformningen av informationen kan dessutom vara sådan att det är svårt för konsumenterna att skilja objektiv produktinformation från subjektiv. En utredning (Konsumentinformation om dagligvaror, In 1997:13, dir. 1997:151, tilläggsdir. 1998:94) arbetar för närvarande med dessa frågor. Den ökade internationaliseringen och Sveriges inträde på den gemensamma marknaden kombinerat med den tekniska utvecklingen ger konsumenterna tillgång till nya och ibland billigare produkter. Detta beror på att konkurrensen ökar i takt med en ökad tillströmning av företag och produkter från andra länder. Ett exempel är att det i vissa bostadsområden finns en växande marknad av direkt-importerade varor som försäljs via torghandel. Men det finns också en risk för farliga produkter, eftersom den konsumentskyddande lagstiftningen varierar kraftigt i olika delar av världen. Sverige arbetar därför aktivt för att det gemensamma regelverket inom EU skall motverka en sådan skadlig import. Det är positivt att konsumenterna ges ökade möjligheter till handel på nya marknader och över gränserna, t.ex. via Internet, men för att en sådan handel skall få ökad spridning måste konsumenterna ha tillgång till goda tekniska lösningar och kunna känna förtroende för såväl tekniken som marknadens funktioner.

Ändrade ekonomiska förutsättningar för hushållen

Många hushåll har under 1990-talet fått känna av ett minskat ekonomiskt utrymme, och skillnaderna mellan olika samhällsgrupper har ökat. Detta beror framför allt på den höga arbetslösheten samt förändringar i olika transfereringssystem. Barnfamiljer med låg inkomst har enligt Konsumentverkets beräkningar haft svårast att klara sin ekonomi, medan hushåll utan barn klarat sig bäst.

Utvecklingen av hushållens ekonomi påverkas bl.a. av förändringar som rör arbetsmarknad, lönebildning, inflation, ränteläge, fastighetspriser, hyressättning, pensioner, transfereringar etc. Dessa faktorer påverkas i sin tur av den svenska ekonomins totala tillväxt och den inhemska ekonomiska politiken såväl som den internationella konjunkturutvecklingen.

Finansiella tjänster påverkar i hög grad hushållens ekonomi. Dessa tjänster omfattar exempelvis olika betaltjänster och sparformer, kreditgivning och försäkringar. Ett gott konsumentskydd har skapats genom

viss lagstiftning. Det har också stärkts genom att man utöver den befintliga försäkringsavdelningen inrättat en bankavdelning för hantering av enskilda tvister på Allmänna reklamationsnämnden. Andra exempel på stärkt konsumentskydd på området finansiella tjänster är att möjlighet i dag finns till kvalificerad konsumentrådgivning genom samarbete mellan de kommunala konsumentvägledarna och Konsumenternas bank- och försäkringsbyråer, samt att Konsumentverket/Konsumentombudsmannen bevakar marknadsföring och avtalsvillkor på det finansiella området. Konsumentombudsmannen har också sedan drygt ett år tillbaka (från den 1 december 1997) möjlighet att biträda enskilda i allmän domstol när det gäller finansiella tjänster. Finansinspektionen bedriver ett aktivt arbete med att få de olika instituten att införa klagomålsansvariga. Regeringen har också nyligen lämnat ett uppdrag till Finansinspektionen att i samråd med Konsumentverket kartlägga de svenska bankernas kostnadsuttag och föreslå hur konsumentinformation skall utformas. Information rörande pensioner skall i dag i första hand lämnas av försäkringskassorna. Premiepensionsmyndigheten skall därutöver svara för ett allmänt informationsmaterial om de fonder som anmälts till premiepensionssystemet.

På vissa områden, såsom för en del sparformer och betaltjänster, saknas dock för närvarande ett samordnat rättsligt skydd. År 1995 lämnade Betaltjänstutredningen betänkandet (SOU 1995:69) med förslag om bl.a. civilrättsliga regler till skydd för konsumenter. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Den ökade globaliseringen på detta område ger vidare ett behov av ett konsumentskydd som fungerar över gränserna. Detta gäller främst inom EU, och arbete pågår därför med utarbetande av en gemensam handlingsplan för finansiella tjänster. För närvarande behandlas dessutom ett direktivförslag angående distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och ett förslag om elektroniska pengar. Rådgivningen till konsumenterna är till stor del väl utvecklad på det hushållsekonomiska området. Det finns dock några viktiga områden där det i dag är svårt för den enskilde att få objektiv och oberoende rådgivning; detta gäller framför allt rådgivning vid bostadsköp och pensionssparande. Avregleringen av olika marknader har för den enskilde inneburit ökade valmöjligheter. Det gäller marknader som tidigare varit monopoliserade (t.ex. elektricitet), det ökade antalet entreprenadavtal som sluts i kommunerna (t.ex. för sophämtning) och det ökade antalet privata alternativ på olika marknader som tidigare till största delen har skötts av kommuner och landsting (t.ex. inom vård och omsorg). Men det har också lett till mer oklara gränser för vilka regler som gäller. Det har uppstått en gråzon mellan de tjänster samhället tillhandahåller och vad som bjuds ut på en fri marknad. En gränsdragning mellan vad som är eller bör vara konsu-

menrättigheter och vad som faller inom andra politiska områden, t.ex. socialpolitik, är därför ibland svår att göra för den enskilde. Ett visst klagande innebär Högsta domstolens dom den 12 november 1998 i mål nr T 2842-97. Bakgrunden till målet var att en förälder hade begärt att få tillbaka erlagd daghemsavgift med hänvisning till att kommunen hade åsidosatt sina skyldigheter i rättsförhållandet mellan parterna bl.a. genom att barnomsorgen äventyrat barnens hälsa på grund av förekomst av mögel i lokalen. Högsta domstolen konstaterade att rättsförhållandet mellan parterna hade så pass starka privaträttsliga inslag att det förelåg ett ömsesidigt förpliktande avtal.

Behov av en översyn

Den svenska konsumentpolitiken berör människors vardag och är en del av välfärdspolitiken, såväl som den är en del av och en drivande kraft i den gemensamma konsumentpolitiken i EU. Dagens konsumenter ser ett samhälle som förändrats kraftigt på några få år och som fortsätter att förändras snabbt. Konsumentpolitiken måste därför anpassas till delvis nya områden och marknader. Viktiga konsumentpolitiska områden och arbetsformer behöver analyseras i syfte att uppnå en så effektiv konsumentpolitik som möjligt.

Mot bakgrund av detta finns ett behov av att göra en översyn av de konsumentpolitiska mål som riksdagen fastslog 1995 och granska möjligheterna för att vidareutveckla den svenska konsumentpolitiken. Det finns också ett behov av att granska arbetsformer och de medel i form av t.ex. lagstiftning och ekonomiska och andra resurser som står till konsumentpolitikens förfogande.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas för att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall utformas för att kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardag. Kommittén skall identifiera vilka områden som långsiktigt bör prioriteras inom konsumentpolitiken och vilken ambitionsnivå som bör gälla på de olika områdena. I detta ingår att värdera vad som skall vara konsumentpolitikens huvudinriktning, och en modell skall föreslås för det offentliga åtagandet på konsumentområdet. Kommittén skall för detta ändamål göra en utvärdering och en översyn av de konsumentpolitiska målen och arbetet. Vid behov skall kommittén föreslå hur målen kan utvecklas och fungera bättre, mot bakgrund av de nya förutsättningarna i samhället. Utredningsuppdraget skall fullgöras i ett tydligt EU-perspektiv. Det bör beaktas att det nor-

diska samarbetet är en viktig bas i det konsumentpolitiska arbetet, också inom ramen för EU-arbetet. Kommittén skall också föreslå vilka arbetsformer och medel i form av lagstiftning och ekonomiska och andra resurser som bör utnyttjas för att öka möjligheterna att nå dessa mål. Kommittén skall, mot bakgrund av de tidigare beskrivna nya förutsättningarna för konsumentpolitiken, särskilt analysera och vid behov lämna förslag i fråga om följande områden:

Den svenska konsumentpolitiken i EU och andra internationella sammanhang

Regeringens inriktning för arbetet med konsumentpolitik i EU formulerades efter endast ett års medlemskap i unionen. Svensk konsumentpolitik är i dag djupt integrerad med EU:s konsumentpolitik, och de fyra år Sverige nu varit medlem har gett oss erfarenheter kring hur konsumentpolitik kan utformas i Sverige och EU. Kommittén skall därför analysera om EU-aspekten bör betonas tydligare i konsumentpolitikens mål, och föreslå på vilket sätt detta i så fall bör ske. Kommittén skall vidare lämna värdera vilka strategier som är lämpliga för att Sverige skall kunna bedriva ett kraftfullt och initierat arbete med konsumentfrågor inom EU och andra relevanta internationella forum och vilka sakfrågor som särskilt bör lyftas fram. Slutligen skall kommittén se över vilken roll Sverige bör spela i det nordiska konsumentpolitiska samarbetet.

Konsumenterna och informationssamhället

Utvecklingen av den moderna informationstekniken är viktig för konsumenterna, och konsumentpolitiken måste hålla samma utvecklingstakt.

För konsumenterna är aspekter som rör rättsskydd, tillgänglighet, användarvänlighet och säkerhet grundläggande för att de skall kunna utnyttja informationstekniken på bästa sätt. När det gäller konsumenträttsliga aspekter kartlägger för närvarande Utredningen angående konsumenträttigheter i IT-samhället (In 1998:06, dir. 1998:64) vilka problem av främst marknadsrättslig natur som konsumenten kan ställas inför i samband med elektronisk kommunikation i informationssamhället. Den skall också analysera om det finns behov av någon form av ökat konsumentskydd i aktuella fall. Utgångspunkten skall vara att stärka konsumenternas rättigheter i informationssamhället. Det är angeläget att alla i samhället kan ta del av de möjligheter den nya tekniken medför. Huvudinriktningen i den nationella IT-strategin är just att stimulera användningen av informationstekniken. Målet är att alla

skall ha lika möjligheter att använda informationstekniken som ett medel för ökad kunskap, demokrati och rättvisa. IT-infrastrukturutredningen (K 1998:07, dir. 1998:61) har därför bl.a. fått i uppdrag att analysera tillgången till avancerad informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur ur ett regionalt och socialt perspektiv. Utöver detta finns ett behov av att i detta sammanhang särskilt se över frågor som rör användarvänlighet och service till konsumenterna. God information genom olika media är nödvändig för att konsumenterna skall kunna göra rationella val på marknaden. Det är därför viktigt att konsumenterna har tillgång till god information, att de kan använda informationen på ett bra sätt och att de kan skilja på objektiv och subjektiv information. Kommittén skall analysera frågan och lämna förslag om hur frågor som har samband med användarvänlighet, service och god information kan få en tillfredsställande lösning, t.ex. genom utbildningsinsatser. Slutligen skall kommittén analysera säkerhetsaspekter ur ett konsumentperspektiv rörande användning av informationsteknik, t.ex. sådant som rör användning av betalkort, feldebiteringar och dröjsmål med betalningsförmedling och lämna förslag om hur konsumenterna kan tillförsäkras att informationstekniken kan användas på ett säkert sätt. I detta sammanhang kan frågor som rör samhällets tillsyn behöva uppmärksammas. Här skall särskilt beaktas det arbete som bedrivs inom t.ex. Banklagskommittén (Fi 1995:09, dir. 1995:86).

Hushållsekonomiska frågor

En viktig uppgift för konsumentpolitiken är att garantera att man i samhället löpande analyserar och beaktar de verkliga hushållsekonomiska effekterna av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden i stort samt effekterna av politiska och andra beslut med ekonomisk anknytning. Hushållsekonomiska bedömningar är viktiga för det löpande ekonomisk- politiska arbetet. Analyser av hushållsekonomiska effekter måste därför ske på ett tidigt stadium - men också fungera som en kontrollstation för välfärdspolitiken. Kommittén skall föreslå vilka analyser ur en konsumentpolitisk synvinkel som behövs på det hushållsekonomiska området och hur sådana skall genomföras. På området finansiella tjänster skall kommittén analysera om det konsumenträttsliga skyddet, inte minst vad gäller informationskrav, är tillräckligt t.ex. när det gäller vissa sparformer och betaltjänster. Om inte, bör kommittén föreslå hur det kan förbättras. Kommittén bör också analysera om Konsumentombudsmannens möjlighet att biträda enskilda i allmän domstol beträffande finansiella tjänster bör permanentas. Den gräns-

överskridande handeln med dessa tjänster bör beaktas i arbetet, liksom utvecklingen inom EU och den internationella utvecklingen i övrigt.

Banklagskommittén (Fi 1995:09, dir. 1995:86) arbetar för närvarande med en översyn av Finansinspektionens roll vad gäller konsumentskydd. Det övervägs här vilka uppgifter som lämpar sig att överföra till Konsumentverket. Det finns som tidigare nämnts några viktiga områden där det i dag är svårt för den enskilde att få objektiv och oberoende hushållsekonomisk rådgivning på ett samordnat sätt. Framför allt gäller detta information vid bostadsköp och pensionsparande. Kommittén skall därför lämna förslag på hur man kan lösa frågan om lokal, objektiv och oberoende rådgivning på dessa områden. Avregleringen av vissa marknader och konkurrensutsättning av vissa tjänster i kommunerna har för den enskilde inneburit ökade valmöjligheter men också lett till mer oklara gränser för vilka regler som gäller. Det är angeläget att klargöra vilken roll konsumentpolitiken har i detta sammanhang. Kommittén skall därför analysera vilka rättigheter den enskilde har i sin roll som medborgare respektive som konsument i olika sammanhang. Kommittén skall också överväga vilka instanser man bör kunna vända sig till med eventuella klagomål och för att få information.

Produktsäkerhetsfrågor

Arbetet med produktsäkerhetsfrågor bör analyseras i ett internationellt perspektiv. Kommittén skall analysera om arbetet med produktsäkerhetsfrågorna bör förändras, och lämna förslag om hur detta i så fall skall ske. Kommittén skall också analysera vilka statistiska grunddata som behövs för detta arbete, om ett nationellt skaderapporterings-system behövs samt hur det i så fall bäst kan utformas. Kommittén skall vidare föreslå hur tillsyn och marknadsbevakning bör utformas på konsumentområdet, och hur detta arbete bör finansieras. Slutligen skall kommittén analysera om konsumentinflytandet bör stärkas i standardiseringsprocessen samt lämna förslag på hur det i så fall bör ske.

Nya roller för de konsumentpolitiska aktörerna

Förutsättningarna har förändrats och rollerna ändrats även för de olika aktörerna på det konsumentpolitiska området, såsom myndigheter, konsumentvägledare och konsumentorganisationer. Konsumenternas förtroende för Konsumentombudsmannen (KO) och Konsumentverket är stort, men kommittén bör ändå analysera om och i så fall hur ombudsmannafunktionen respektive verkets roll kan vidareutvecklas och tydliggöras ytterligare. Kommittén skall analysera om man bör stärka

marknadsrätten och ge KO möjligheten att förordna om näringsförbud vid grova åsidosättanden på det marknadsrättsliga området. En sådan åtgärd skulle kunna underlätta för KO att sanera marknaden från de företag som systematiskt bryter mot den konsumentskyddande lagstiftningen. Kommittén skall också analysera om KO:s roll kan vidareutvecklas genom möjligheten att ge biträde åt enskilda även på andra områden än finansiella tjänster. Konsumentverket utför en viktig utrednings- och analysverksamhet, arbetar med att stödja den lokala konsumentrådgivningen samt utarbetar utbildnings- och informationsmaterial. Kommittén skall se över om dessa funktioner kan utvecklas ytterligare. Rådgivningen till konsumenterna i kommunerna är en viktig del av konsumentpolitiken. Kommittén skall lämna förslag på hur konsumenternas rätt till lokal, objektiv och oberoende konsumentvägledning bäst kan tas till vara. Det bör här bl.a. beaktas att människor med utländsk bakgrund kan ha bristande kunskaper i svenska språket. En särskilt viktig fråga att analysera är hur arbetet med budgetrådgivning och skuldsanering kan förstärkas. Det svenska deltagandet i den nordiska miljömärkningsverksamheten har i ca ett års tid bedrivits i aktiebolaget SIS Miljömärkning AB. Kommittén skall genomföra en utvärdering av de organisatoriska formerna och lämna förslag om formerna för det fortsatta statliga engagemanget i det nordiska miljömärknings-systemet.

Konsumentorganisationerna har fått nya uppgifter och spelar en allt viktigare roll som opinionsbildare inom konsumentpolitiken. Organisationerna har dock små ekonomiska resurser. Kommittén skall analysera och lämna förslag om vilket engagemang det offentliga bör ha, t.ex. ekonomiskt, i konsumentorganisationerna.

Information, utbildning och forskning på konsumentområdet

Forskning om produktsäkerhet, hushållsekonomi, konsumenters behov och beteenden etc. är viktig för att fördjupad kunskap som underlag för konsumentpolitiska insatser. Konsumentforskningsutredningen lämnade år 1996 förslag om hur konsumentforskningen skulle kunna organiseras, men någon större satsning har inte kunnat göras på detta område. Vetenskapliga underlag blir dock allt viktigare i ett internationellt perspektiv, och det är därför viktigt att Sverige har tillgång till sådant material för att stärka möjligheterna att påverka den internationella utvecklingen på konsumentområdet. Relevant kunskap är också en förutsättning för att konsumenterna själva skall kunna göra rationella val på marknaden, för att de skall kunna tillvarata sina rättigheter och i övrigt agera med styrka som konsument. Kommittén skall därför analysera och lämna förslag om hur samhällets ansvar för konsu-

mentinformation konsumentutbildning och forskning bör utformas och finansieras. Kommittén skall också analysera om det behövs det särskilda insatser för unga konsumenter, eller om konsumentinformationen behöver tydliggöras för personer med bristande kunskaper i svenska språket.

Övrigt

Det står kommittén fritt att även i andra hänseenden ta upp frågor och lägga förslag som rör konsumentpolitik och som kan vara av betydelse för området. När det gäller området konsumenterna och miljön har regeringen nyligen presenterat en åtgärdsinriktad handlingsplan, och en utvärdering av arbetet med miljömålet i konsumentpolitiken genomförs löpande. Det finns därför inget behov av att i denna utredning granska detta vidare. Kommittén bör dock analysera miljömålets relation till de övriga målen och identifiera eventuella målkonflikter. Om det för helhetens skull visar sig finnas behov av förändringar av miljömålet, kan förslag läggas fram i detta avseende.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen skall beräknas. I de fall kommittén lämnar förslag om ökade statliga insatser skall kommittén också lämna förslag till finansiering genom effektivisering eller omprövning. Kommittén bör lyfta fram goda exempel och nya lösningar på konsumentpolitiska problem och visa på möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer.

Arbetets bedrivande

Kommittén skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och pågående utredningar som har relevans för detta utredningsuppdrag, särskilt de utredningar som nämns i dessa direktiv. Kommittén bör föra en nära dialog med konsumenter och deras företrädare samt med andra intressenter.

Om de förslag som lämnas har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet särskilt anges. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen lämnas skall vidare vara i linje med regeringens målsättning med en från miljösynpunkt hållbar utveckling i samhället.

I analysarbetet och vid konsekvensbeskrivningar av regleringarna skall kommittén i tillämpliga delar följa regeringens beslut den 1 september 1994 om en ordning för systematisk genomgång i Regeringskansliet av företagsregler, liksom de checklistor m.m. som anges i beslutet. Kommitténs förslag skall redovisas senast den 15 mars år 2000. Delrapporter skall lämnas om finansiella tjänster senast den 15 september 1999 och om utvärdering av verksamheten inom SIS Miljömärkning AB senast den 30 november 1999.

Tilläggsdirektiv

Konsumentpolitiska kommittén 2000
(Fi1999:01)

Dir
1999:77

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 1999.

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Konsumentpolitiska kommittén 2000 (Fi 1999:01) ges i uppdrag att kartlägga rättsläget när det gäller konsumenternas möjlighet att få konsumentinformation om dagligvaror vid handel via Internet. Vid behov skall kommittén föreslå åtgärder för att förbättra konsumentskyddet. Kommittén skall vidare analysera och föreslå hur riktad information om dagligvaror kan lämnas till olika grupper som är i behov av särskilt stöd, på ett sätt som långsiktigt passar in i den konsumentpolitiska verksamheten.

Konsumentpolitiska kommittén 2000 skall också studera ett danskt initiativ rörande djupare information om märkning och göra en bedömning av om en liknande modell eller samarbete med det danska projektet kan vara intressant för svenskt vidkommande.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 7 januari 1999 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att identifiera konsumentpolitikens långsiktiga innehåll och prioriteringar. Kommittén skall göra en utvärdering och en översyn av de konsumentpolitiska målen, och utredningen skall genomföras i ett tydligt EU-perspektiv. Vid behov skall kommittén föreslå hur de gällande målen kan utvecklas och förbättras, mot bakgrund av de kraftiga samhällsförändringar som skett sedan målen lades fast år 1995.

Kommittén skall också överväga vilka medel i form av lagstiftning samt ekonomiska och andra resurser som bör utnyttjas för att bäst nå dessa mål. Kommittén skall enligt direktiven värdera vilka strategier som är lämpliga för att Sverige skall kunna bedriva ett kraftfullt och

initierat arbete med konsumentfrågor inom EU och andra relevanta internationella forum och vilka sakfrågor som särskilt bör lyftas fram.

Kommittén skall särskilt analysera målen och medlen för konsumentaspekterna inom områdena hushållsekonomi och finansiella tjänster, informationsteknik, produktsäkerhet och marknadsbevakning. Miljömålet i konsumentpolitiken utvärderas löpande i annan ordning och någon särskild analys av detta skall inte göras i denna utredning, om det inte visar sig vara av särskild vikt ur ett helhetsperspektiv.

Tilläggsuppdraget

Förslag från Utredningen om konsumentinformation om dagligvaror

Utredningen om konsumentinformation om dagligvaror lämnade den 25 februari 1999 sitt slutbetänkande Märk väl! (SOU 1999:7). Utredningen har analyserat de problem som finns och omfattningen av dessa när det gäller märkning och annan konsumentinformation på dagligvaruområdet. Betänkandet har remissbehandlats. Flera förslag till konkreta åtgärder för förbättring av information till konsumenterna om dagligvaror lämnades i betänkandet. Två av förslagen skall nu utredas vidare av Konsumentpolitiska kommittén 2000.

Utredningen om konsumentinformation om dagligvaror ansåg att konsumenter som handlar dagligvaror via Internet bör ha rätt att få samma typ av information vid köptillfället som de enligt lag har rätt till vid handel i traditionella butiker. Men man menade att det inte är helt klarlagt om näringsidkare som säljer dagligvaror via Internet har samma skyldighet som i vanliga butiker att lämna information i enlighet med de regler som finns på dagligvaruområdet. Konsumentpolitiska kommittén 2000 skall därför kartlägga rättsläget när det gäller konsumenternas möjlighet att få konsumentinformation om dagligvaror vid handel via Internet. Vid behov skall kommittén föreslå åtgärder för att förbättra konsumentskyddet. Utredningen om konsumentinformation om dagligvaror föreslog vidare att Livsmedelsverket skulle ges i uppdrag att med hjälp av den moderna informationstekniken tillhandahålla information om märkning av livsmedel samt tillhandahålla särskilt riktad information till dem som är allergiska eller överkänsliga för något ämne. Förslaget har tagits emot positivt av flertalet remissinstanser, men kräver ytterligare utredning. Konsumentpolitiska kommittén 2000 skall analysera och föreslå hur riktad information om dagligvaror kan lämnas till olika grupper som är i behov av särskilt stöd, på ett sätt som långsiktigt passar in i den konsumentpolitiska verksamheten. I analysen skall beaktas eventuella könsaspekter samt hur infor-

mationsbehovet kan tillgodoses för personer med bristande kunskaper i det svenska språket.

Konsumentpolitiska kommittén 2000 kan även överväga andra förslag från Utredningen om konsumentinformation om dagligvaror.

Ett danskt varuinformationsprojekt skall studeras

Ett projekt rörande information om märkning har påbörjats i Danmark inom Dansk Varefakta Naevn. Projektet syftar till att skapa ett elektroniskt system i butikerna med bakgrundsinformation om den märkning som förekommer på förpackningarna. Tanken är att det skall bli en gemensam europeisk databas. Konsumentpolitiska kommittén 2000 skall studera det danska projektet och göra en bedömning av om en liknande modell eller samarbete med det danska projektet kan vara intressant för svenskt vidkommande. För arbetet gäller i övrigt de förutsättningar som har angetts i de ursprungliga direktiven (dir. 1999:1).

Förteckning över kommuner som saknar konsumentverksamhet (mars 2000)

Kommun	Invånarantal¹
Jönköping ²	116 344
Täby	60 300
Östersund	58 387
Hudiksvall	37 566
Upplands Väsby	37 116
Österåker	33 861
Sundbyberg	33 387
Värnamo	31 970
Värmdö	30 319
Danderyd	29 636
Söderhamn	27 842
Vallentuna	24 640
Mariestad	23 949
Ekerö	21 943
Östhammar	21 680
Finspång	21 678
Upplands-Bro	20 728
Ljusdal	20 147
Lomma	17 858
Hörby	13 773
Osby	12 925
Lilla Edet	12 917
Åstorp	12 799
Kil	11 937
Forshaga	11 651

¹ Källa: SCB, Folkmängd 31 december 1999

² Beslut har tagits att under år 2000 starta konsumentverksamhet tillsammans med Habo, Mullsjö och Vaggeryds kommuner

Härjedalen	11 594
Oxelösund	10 973
Nordanstig	10 510
Haparanda	10 495
Kinda	10 105
Habo	9 587
Örkelljunga	9 423
Vaxholm	8 888
Valdemarsvik	8 383
Berg	8 272
Nykvarn	7 876
Bräcke	7 744
Pajala	7 647
Torsås	7 540
Mullsjö	7 175
Orsa	7 040
Ockelbo	6 222
Jokkmokk	6 146
Gullspång	5 974
Grästorp	5 970
Boxholm	5 411
Skinnskatteberg	4 859
Överkalix	4 304
Ydre	4 152

EN OSPÄNNANDE DRAMATIK

Analys av Konsumentverkets publikationer av
hushållens ekonomi

Lund den 28 januari 2000

Av

Fil dr Kristian Bolin*
och
Docent Anne-Marie Pålsson

* Båda är verksamma vid Nationalekonomiska Institutionen, Lunds
Universitet. Adress: Box 7082, 220 07 Lund.

Inledning

Syftet med föreliggande arbetet är att analysera de rapporter som Konsumentverket (KV) fortlöpande publicerar avseende de svenska hushållens ekonomiska situation. Denna granskning kan givetvis ske utifrån en rad olika aspekter. Vi har valt att göra den utifrån ett perspektiv som kan sammanfattas i följande frågeställning:

I vad mån resulterar Konsumentverkets metoder och förhållningssätt i rapporter som utgör ett användbart underlag för ekonomisk-politiska beslut i frågor som rör hushållens ekonomi?

Denna utgångspunkt har valts av två skäl. För det första överensstämmer den med det syfte som KV angett för arbetet med dessa rapporter. I rapport 1998:25 anges exempelvis följande syfte,

”Syftet är också att visa beslutsfattare hur ett hushållsekoniskt angreppssätt kan vara användbart för att utarbeta bra underlag för beslut i olika frågor som rör hushållens ekonomi” (Rapport nr 1998:25, sid. 10)

För det andra betonar kommittédirektiven (Dir 1999:1) särskilt behovet av att det finns ett tillförlitligt underlag att använda vid ekonomiska beslut. Man skriver,

”En viktig uppgift för konsumentpolitiken är att garantera att man i samhället löpande analyserar och beaktar de verkliga hushållsekoniska effekterna av den ekonomiska politiken i omvärlden i stort samt effekterna av politiska och andra beslut med ekonomisk anknytning. Hushållsekoniska bedömningar är viktiga för det löpande ekonomisk-politiska arbetet. Analyser av hushållsekoniska effekter måste därför ske på ett tidigt stadium – men också fungera som en kontrollstation för välfärdspolitiken. Kommittén skall föreslå vilka analyser ur en konsumentpolitisk synvinkel som behövs på det hushållsekoniska området och hur sådana skall genomföras” (Dir 1999:1, sid. 14)

Vi vill understryka att vår analys enbart tar fasta på monetära aspekter. Frågor där en monetär värdering inte är uppenbar, exempelvis frågor rörande hälsa, utbildning, miljö etc. behandlas således inte alls i föreliggande studie. Denna begränsning är inte föranledd av att vi bedömer

sådana aspekter som oviktiga – tvärtom – utan för att de inte ingår i det uppdrag vi har fått av Kommittén.

Vi vill också betona att vår analys görs med hjälp av allmänt vedertagen ekonomisk teori, som lärs ut till studenter på grundnivå, och vår ambition är att illustrera på vilka punkter det pågående analysarbetet hos KV kan modifieras och kompletteras för att en bättre måluppfyllelse skall kunna uppnås. Dessa teorier beskrivs närmare för de som så önskar i appendix 1–4. Detta så att vi i den löpande texten kan koncentrera uppmärksamheten på de principiella resonemangen och för att inte i onödan komplicera framställningen..

Uppsatsen är strukturerad på följande sätt. För att förstå våra resonemang framöver tror vi att det är lämpligt att inleda med en mycket kortfattad beskrivning av de utgångspunkter vi har för vår analys. I avsnitt 1 behandlas därför kortfattat och i allmänna termer hur begreppet ekonomisk välfärd skall betraktas. De läsare som är väl förtrogna i nationalekonomisk teori kan emellertid hoppa över detta avsnitt och gå direkt till avsnitt 2. Viktigt för framställningen här är att klargöra hur tiden och tidsaspekten påverkar analysen och bedömningen av familjens välfärd. Avsikten med avsnitt 2 är att mera konkret granska KV:s tillvägagångssätt och diskutera hur detta påverkar KV:s slutsatser. I avsnitt 3 fångas de dynamiska aspekterna upp och de resonemang som introducerades i avsnitt 1 rörande förhållandet mellan tid och ekonomisk välfärd utvecklas. I det sista avsnittet fokuseras uppmärksamheten på en analys kring orsak och verkan och avsikten är att identifiera de orsakssamband som är viktiga för att förstå och förklara hushållens ekonomiska situation. Vi menar att utan sådan kunskap kan inte ett statistiskt material, oavsett dess omfattning, tjäna som underlag för beslutsfattande eller som beskrivning av historiska förlopp, ty det bidrar inte med information över varför situationen utvecklades på det sättet det gjorde.

1 Ekonomisk välfärd och tid

Ekonomisk välfärd är ett abstrakt och besvärligt begrepp men med det avser vi den tillfredsställelse som ett hushåll uppnår i en viss situation. Denna bestäms av ett antal faktorer – ekonomiska såväl som icke ekonomiska – såsom priser, inkomstflöden, hälsa, etc. Ekonomisk välfärd är omöjligt att mäta exakt. En hygglig approximation utgörs dock av storleken på familjens konsumtion alternativt den del av inkomsten som återstår efter det att utgifterna för minsta konsumtionsnivå dragits bort.

1.1 Livscykelteorin

Men vad bestämmer då storleken på familjens konsumtion, dvs. på hushållets ekonomiska välfärd? Svaret är dess disponibla inkomst. Populärt brukar den *löpande* disponibla inkomsten användas. Detta betraktelsesätt är emellertid bara undantagsvis korrekt. Istället är det hushållets *totala inkomster under dess hela livstid* som är avgörande inte bara för välfärden totalt, utan också för välfärden vid varje given tidpunkt.¹ Ett hushålls konsumtion, dvs. ekonomiska välfärd, är därför relaterad till dess sammanlagda livstidsinkomst inklusive förmögenhet, och inte till den för stunden rådande inkomsten. Detta är innebörden av den s.k. livscykelhypotesen som beskrivs närmare i appendix 1.²

Genom att inkomster och utgifter inte är perfekt synkroniserade över livscykeln kommer hushållets konsumtion ibland att överstiga den disponibla inkomsten och ibland understiga den. Bristen på kortsiktig synkronisering kan hänga samman med att inkomsten tillfälligt är mycket låg på grund av sjukdom, arbetslöshet eller på grund av att

¹ Den sammanlagda (potentiella) arbetsinkomsten brukar ofta betecknas med *humankapitalet*. Till detta kapital skall också läggas det som tillkommit genom arv och andra överföringar mellan generationerna. Men det bortser vi ifrån framöver.

² Denna formulerades ursprungligen av Ando Modigliani och R. Brumberg. För dessa insatser belönades senare Modigliani med ekonomipriset till Alfred Nobels minne. Tankar snarlika de som ges av livscykelteorin har också formulerats av Milton Friedman, i den s.k. permanenta inkomsthypotesen.

utgifterna är tillfälligt mycket höga (takets kan blåsa bort under en storm). För att överbrygga denna brist kan olika former av försäkringar, såsom hem-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring, tillgripas.

Bristen på långsiktig synkronisering mellan inkomster och utgifter är ett resultat av att (arbets-) inkomsten för många växer under livstiden för att nå en topp runt 50–55 år. Därefter planar den ut eller faller och blir noll efter pensioneringen. Denna tidsprofil är särskilt framträdande för personer i karriäryrken. Den långfristiga samordningen mellan utgifter och inkomster kan lösas genom en väl fungerande kapitalmarknad. Argumentet är att hushållet kan vända sig till den för att låna när så behövs och för att placera kapital när överskott uppstår. Typiskt för detta beteende är hushållet som sparar under den yrkesaktiva delen av sitt liv för att kunna hålla konsumtionen uppe efter pensioneringen.³

I enlighet med detta resonemang är *den rådande konsumtionen* en bättre indikator på hushållets välfärd än den rådande arbetsinkomsten. Överstiger konsumtionen inkomsten, kan detta signalera att hushållet enbart befinner sig i en situation då inkomsten tillfälligt understiger konsumtionsbehovet och att mellanskillnaden täcks med lån. Ett hushåll med låga inkomster vid en viss given tidpunkt behöver med andra ord inte nödvändigtvis vara ett hushåll som är resurssvagt också över en längre period. Viktigt för att denna tolkning skall hålla är dock att kapitalmarknaden fungerar tillfredsställande så att hushållet verkligen kan låna på någorlunda rimliga villkor i perioder med underskott.

För att se detta kan vi betrakta den löpande inkomsten hos 3 fiktiva personer, *A*, *B* och *C* under 10 perioder som motsvarar olika åldersintervall. Situationen återges i *tabell 1.1* nedan. *A* kan sägas representera en individ med ett typiskt karriäryrke, individ *B* en med ett yrke som i allt väsentligt saknar ett karriärinslag. *C* slutligen kan vara ett exempel på en artist som under några år har en mycket hög inkomst. Därefter faller han i glömska och inkomsten faller till noll. Exemplet har konstruerats så att den totala inkomsten över livet är densamma för samtliga individer, nämligen 24. Detta gör att deras konsumtion också, om vi bortser från arv och gåvor, är densamma.⁴

³ Finns en perfekt fungerande kapitalmarknad behöver således hushållets konsumtion vid varje given tidpunkt inte överensstämma med inkomsten. Däremot måste i avsaknad av arv och andra överföringar mellan generationerna den totala konsumtionen överensstämma med den totala inkomsten över livet.

⁴ För att inte komplicera framställningen i onödan bortses från inflation och räntor. Vi bortser också från andra inkomster än arbetsinkomster.

Tabell 1.1 Inkomsten för personerna *A*, *B* och *C*.

<i>Ålder</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
20–25	0	3	0
26–31	2	3	0
32–37	3	3	0
38–43	4	3	8
44–49	5	3	8
50–55	5	3	8
56–61	4	3	0
62–67	1	3	0
Totalt	24	24	24

Jämförs individernas inkomster vid låt säga 27 års ålder finner vi att *B* har den högsta inkomsten. Används den rådande inkomsten som mätare på välfärden får *B* den högsta välfärden. Rangordningen individerna emellan blir $B \succ A \succ C$. Görs jämförelsen istället vid låt säga 42 års ålder får vi följande rangordning $C \succ A \succ B$. Vid 61 års ålder får vi ytterligare en rangordning nämligen $A \succ B \succ C$.

Exemplet visar med andra ord att inkomsten vid en viss given tidpunkt dåligt speglar individens totala resurser över livet och därmed hans välfärd, ty alla tre individer kan konsumera lika mycket. Istället är det de över livet totala resurserna som bör användas som jämförelsegrund.

1.2 Valet mellan arbete och fritid

Bilden under föregående punkt kompliceras då vi inkluderar det sätt på vilket inkomsten genererats. Argumentet är här att det inte bara är värdet på konsumtionen utan också mängden fritid som ger individen välfärd, se appendix 2. För att illustrera detta kompletterar vi *tabell 1.1* med individernas arbetsinsatser. Detta presenteras i *tabell 1.2* och uppgifterna där är, precis som de i *tabell 1.1*, rent fiktiva.

Tabell 1.2 Inkomsten och arbetsinsatsen för personerna *A*, *B* och *C*.

Ålder	<i>A</i>		<i>B</i>		<i>C</i>	
	Inkomst	Arbete	Inkomst	Arbete	Inkomst	Arbete
20–25	0	0	3	12	0	0
26–31	2	6	3	12	0	0
32–37	3	8	3	12	0	0
38–43	4	10	3	12	8	12
44–49	5	12	3	12	8	12
50–55	5	12	3	12	8	12
56–61	4	12	3	12	0	0
62–67	1	4	3	12	0	0
Totalt	24	64	24	90	24	36

Tabell 1.2 visar en ny bild av de tre individerna. De har fortfarande samma totala inkomst, men den har som synes uppnåtts genom en olika mängd arbetsinsats, och individ *C* är den som ansträngt sig minst. Vår för arbetsinsatsen varierar vet vi inget om, men om det kan anses som rimligt att fritid och inkomst tillsammans bestämmer individens välfärd, påverkas vår slutsats från tidigare. Ty tas även arbetsinsatsen med i kalkylen, blir rangordningen mellan individernas ekonomiska välfärd följande $C \succ A \succ B$. Av detta följer att också en jämförelse av individernas totala inkomst ger en ofullständig bild därför att den inte speglar hur inkomsten uppnåtts.

Ett annat sätt att inkorporera individernas arbetsinsats i analysen är att istället jämföra *den totala potentiella inkomsten* över hela livscykeln, som beräknas utifrån antagandet att individen arbetar heltid. Om vi låter arbetsmängden ”12” i tabell 1.2 representera heltidsarbete, kan vi omvandla de angivna inkomsterna till den som skulle ha uppnåtts vid heltids arbete. Detta ges av tabell 1.3 nedan. Eftersom individ *C* är lite speciell, har vi valt att bara inkludera individerna *A* och *B*.⁵ Tabellen visar nu att individ *A* har en högre total inkomst och därmed en högre potentiell livstidskonsumtion än *B*, vilket bekräftar bilden som gavs av tabell 1.2. Den ekonomiska välfärden för *A* skulle därmed kunna sägas vara högre än den för *B*.

⁵ Hans inkomst har ju uppnåtts genom artistisk verksamhet som kräver speciell talang, tur och arbetsinsats.

Tabell 1.3 Potentiell inkomst för personerna A och B.

<i>Ålder</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
20–25	0	3
26–31	4	3
32–37	4.5	3
38–43	4.8	3
44–49	5	3
50–55	5	3
56–61	4	3
62–67	3	3
Totalt	30.3	24

1.3 Hushållsproduktionsteorin

Ovanstående utvidgning ger inte heller en alltigenom korrekt och rättvisande bild. I enlighet med den s.k. hushållsproduktionsteorin är det inte de inköpta varorna som skapar välfärd för hushållet, utan de *nyttigheter* som framställs med hjälp av egen tid och de inköpta varorna, se appendix 3. Den stora innovationen i denna teoribildning ligger i att hushållet betraktas som en produktiv enhet.⁶ Hushållet köper vissa varor på marknaden och förädlar och omvandlar dessa, med hjälp av eget arbete (tid) i hemmet, till *nyttigheter* som ger hushållet välfärd. Denna produktionsprocess möjliggör också, förutsatt att hushållet består av mer än en vuxen individ, specialisering som i sin tur ökar (den ekonomiska) välfärden. Vanligt är att en av makarna specialiserar sig på en typ av uppgifter (hemarbete) och den andra på en annan typ av uppgifter (marknadsarbete). Man kan också tänka sig andra möjligheter såsom att båda makarna marknadsarbetar, och att en av dem specialiserar sig på en typ av hemarbete (matlagning etc.) och den andra på en annan typ av hemarbete (biltvätt etc.). Detta beskrivs i appendix 3 och 4.

Innebörden av vad som sagts ovan är att det inte bara är avvägningen mellan arbete på marknaden (lönearbete) och hemarbete/fritid som påverkar välfärden utan också hur den frigjorda tiden utnyttjas och hur arbetet mellan makarna fördelas.

⁶ Denna teori utvecklades av Gary Becker (1965) och Kelvin Lancaster (1966). Gary Becker har belönats med ekonomipriset till Alfred Nobels minne bland annat för sina insatser inom detta område.

2 Konsumentverkets beräkningar

Innehållet i KV:s rapporter ger viktig information till läsaren. Men då informationen är både partiell och statisk förmedlas bara en begränsad bild av verkligheten. KV:s kalkyler bygger nämligen på ett antal konstruerade typfamiljer. Inkomsten för dessa har hämtats ifrån allmänt tillgängliga statistiska källor (Statistisk Årsbok). Från bruttoinkomsten, som inte inkluderar kapitalinkomster men väl skattepliktiga transfereeringar dras skatten bort och förekommande skattefria bidrag läggs till. Därigenom får vi information om familjens disponibla inkomst.

Därefter har utgifterna för skälig levnadsstandard beräknats för ett antal år. Dessa beräkningar bygger på ett ”normförfarande”, dvs. på vad som *av andra* anses rimligt att den aktuella typfamiljen skall konsumera. Den disponibla inkomst som typfamiljen tillskrivits reduceras därefter med de framräknade utgifterna för skälig levnadsstandard och nettot redovisas för varje år under den aktuella perioden. På så sätt ges en bild av utvecklingen över tiden för de olika typfamiljerna.

Den för oss intressanta frågan är om det tillvägagångssätt som KV valt är ändamålsenligt, eller annorlunda uttryckt: Vilka slutsatser kan dras av den ”ögonblicksbild” som KV förmedlar i sina rapporter? Uppmärksamheten skall i detta avsnitt koncentreras på urvalsförfarandet, beräkningarna av utgifter för skälig levnadsstandard samt beräkningen av familjens inkomst. I nästa avsnitt skall vi studera hur avsaknaden av ett tydligt tidsperspektiv påverkar slutsatserna.

2.1 Valet av familjetyper

I KV:s undersökningar ingår följande fem familjetyper:

- sammanboende 35 år med två barn, 7 respektive 5 år
- sammanboende 35 år utan barn
- ensamstående kvinna 35 år med ett barn, 5 år
- ensamstående kvinna 35 år
- ensamstående kvinnlig folkpensionär, 75 år

KV:s val kan möjligen vara intressant om ambitionen begränsas till att spegla just dessa hushålls ekonomiska situation, men är det knappast ur övergripande analysynpunkt. Och detta av åtminstone två skäl. KV har för det första valt att enbart inkludera familjer som befinner sig i början och slutet av livscykeln. Dessa befinner sig sålunda, enligt livscykelteorin, på en sådan ekonomisk nivå att det är svårt att få inkomsterna att täcka utgifterna. För de yngre hushållen beror det på att försörjningsbördan är relativt stor och på att inkomsterna inte hunnit stiga tillräckligt mycket. För pensionären beror underskottet huvudsakligen på att inkomsten är för liten. Att dessa hushållstyper har det svårt att få inkomsterna att räcka till är följaktligen inte att förvåna sig över. Snarare är det ett ”normalt” tillstånd och helt i enlighet med livscykelteorin. Därför varken skall eller kan resultatet automatiskt tolkas så att familjernas ekonomiska välfärd är oacceptabelt låg.

Sett över ett längre perspektiv behöver därför det av KV redovisade mönstret inte vara alarmerande. Men det kan vara det och blir det om de aktuella familjetyperna alltid kommer att ha en besvärlig ekonomisk situation oavsett ålder och försörjningsbörda. För att uppnå en mera fullständig bild av de svenska hushållens ekonomi hade det därför varit intressant att följa typfamiljerna även under andra livscykelperioder. Ett alternativt sätt att åstadkomma denna perspektivförskjutning är att inkludera också familjer som befinner sig i andra livscykelkedan. Familjer i åldern 50–65 år utan barn och i åldern 35–50 med ett eller flera tonårsbarn är exempel på två givna kandidater. Även ekonomin hos personer yngre än 35 år kan vara intressant att få belyst.

KV:s fokusering på ensamstående kvinnor är vidare olycklig därför att vi inte vet om deras relativt svåra ekonomiska situation beror på

- att de är kvinnor
- att de är ensamstående
- att de befinner sig i den ålder de gör
- att de har ett lågt humankapital (låg utbildning/inkomst)

För att fånga upp en eventuell genusaspekt och separera den från inverkan av övriga faktorer, hade det varit intressant om också ensamstående män inkluderats.

KV:s fokusering på den ensamstående kvinnliga pensionären är emellertid berättigad och särskilt viktig ur ett genusperspektiv. Pensionärens möjligheter att få inkomsterna att räcka till, beror nämligen på om han/hon under det aktiva livet inte kunnat ackumulera ett tillräckligt stort kapital – räknat som pensionspoäng eller som annat kapital – att använda senare i livet. Mycket pekar på att så ej är fallet för just kvinnliga pensionärer därför att en idag äldre kvinna huvudsakligen

använde sin tid under den aktiva åldern till icke lönearbete (hemarbete), se appendix 4. Detta både av tradition, skatteskal och av specialiseringsskal (hushållsproduktionsteorin).⁷ Eftersom ATP baseras på tidigare lönearbete och inte kan delas mellan makar, har hon när hon blir gammal och ensam, vanligtvis ingen annan försörjning än folkpensionen i kombination med olika riktade bidrag, såsom bostadsbidrag. För att fånga upp effekten av det tidigare gjorda arbetsvalet är det således viktigt att också ensamstående 75-åriga män, och 75-åriga sammanboende inkluderats.

Förslag till åtgärd: Inkludera flera typfamiljer så att fler stadier av livscykeln representeras. Inkludera också ensamstående yngre och äldre män i studien.

2.2 Beräkning av minsta nivå på skäliga levnadskostnader

Utgångspunkten för vår diskussion om hur beräkningen av minsta nödvändiga konsumtionsnivå utförs, är KV:s rapport 1998:5. Denna rapport är tämligen rättfram och beräkningarna förefaller överlag rimliga. Några aspekter, som huvudsakligen gäller de antaganden som beräkningarna bygger på, förtjänar emellertid en kommentar. KV:s antaganden kan i korthet beskrivas enligt följande;

1. Hushållet skall fungera på sikt. Budgeten innehåller därför också kostnader för slitage av möbler, kläder etc. så att nya kan införskaffas när de gamla är utslitna.
2. Hushållet använder vanligt förekommande varor och ej modevaror.
3. Hushållet tar viss hänsyn till miljö.
4. Hushållet använder rimligt med tid för hushållsarbete. En del halvfabrikat inkluderas därför i beräkningen av livsmedelskostnaderna.
5. Hushållets medlemmar är friska och utan handikapp som kräver speciell kost etc.
6. Hushållet bor i lägenhet med hyresrätt. Utgifter för olika slags kapitalvaror, tvättmaskin etc. finns ej med i beräkningen

⁷ Makars inkomster sambeskattades fram till början av 1970-talet och progressiviteten var stark. Det lönade sig därför illa för maken att lönearbeta.

2.2.1 Miljöhänsyn

Det är, enligt vår bedömning, inte självklart att kostnader för skälig levnadsstandard skall inkludera merutgifter för att de inköpta varorna skall uppfylla rimliga miljökrav. Förklaringen till detta ligger i att varan ”god miljö” är att betrakta som en kollektiv vara och erhålles enbart om många, helst alla betar sig så att god miljö uppnås. För att så skall ske krävs emellertid ofta olika former av tvång. Saknas sådana inslag, finns incitament för den enskilde att undandra sig sitt miljöansvar, genom att exempelvis strunta i uppsatta miljöregler, köpa billiga miljöovänliga varor och/eller använda miljöovänliga produktionsmetoder istället för de mera miljövänliga motsvarigheterna. Argumentet är här att om alla konsumenter och producenter utom några få följer reglerna märks detta inte på helheten. De individer som på så sätt agerar fripassagerare slipper betala för att få ”god miljö” men kan ändå njuta av den. Insikten om att alla andra resonerar på samma sätt, leder honom till slutsatsen att inga andra heller satsar på miljö. Detta försvagar ytterligare den enskildes vilja att satsa egna resurser i syfte att uppnå god miljö. Ty, skulle han ensam göra det får han bära hela kostnaden samtidigt som den eventuella vinsten delas av alla andra. Sannolikheten att en enskild individ med ansträngd ekonomi allokerar extra resurser för att kunna köpa en miljömässigt dyrare vara istället för en billigare utan denna miljöhänsyn, torde därför vara liten.

2.2.2 Tid för hemarbete

I enlighet med den tidigare diskuterade hushållsproduktionsteorin kan en viss nyttighet produceras med användande av olika kombinationer av egen tid och inköpta varor. Lite tid kan kombineras med köp av mycket marknadsvaror och mycket tid med köp av lite marknadsvaror. En person som arbetar deltid eller inte alls, kan därför avsätta mycket mera tid på att exempelvis tillreda sina måltider än en heltidsarbetande person. Likaledes kan ett hushåll bestående av två vuxna utnyttja sin sammanlagda tid och uppnå specialiseringsvinster bättre än vad en ensamstående kan.

Därför är det rimligt att värdet av den tillgängliga tiden inkluderas i beräkningarna, vilket kan ske genom att nivån på de skäliga levnads-kostnaderna korrigeras för vissa hushållsspecifika karakteristika. En ensamstående heltidsarbetande har högre sådana utgifter än en ensamstående deltidarbetande eller icke arbetande, ty den senare kan använda egen tid till att producera nyttigheter, exempelvis att tillreda en måltid eller sy ett par byxor, som den heltidsarbetande måste köpa i

mera bearbetat skick. På analogt sätt är det rimligt att räkna med att sammanboende där båda heltidsarbetar tillskrivs högre utgifter för skälig levnadsnivå än sammanboende där en eller båda deltidsarbetar. En sådan korrigering kan ge synliga effekter på beräkningarna av kostnaden för skälig levnadsnivå eftersom inte minst livsmedelsutgifter är en relativt sett stor post för hushåll med svag ekonomi.

2.2.3 Regionindelning

KV har gjort följande indelning av regioner;

- storstad; >200,000 invånare
- mellanstor stad; 50,000–200,000 invånare
- mindre tätort; <50,000 invånare

Denna indelning förefaller något såväl oklar som restriktiv. Är utgångspunkten för begreppet ”stad” verkligen stad och ej kommun, klassificeras bara få svenska städer till de två första kategorierna, vilket inte utesluter att många familjer återfinns i dessa regioner. Majoriteten av orter torde däremot hamna i den tredje kategorin där spridningen är mycket stor. Där återfinns en stad med 49,000 invånare likväl som en by med 200.

Avses med begreppet ”stad” å andra sidan kommunen, klassificeras många fler svenska kommuner till de två första kategorierna. Men problemet från ovan kvarstår eftersom det inom en kommun, oavsett storlek, ryms såväl den rena tätorten som mindre byar. Eftersom skillnaderna i levnadskostnader varierar kraftigt mellan låt säga tätorten Lund och Torna Hällestad (Torna Hällestad är en liten by på landet och tillhör Lunds Kommun) hade det varit önskvärt om dessa skillnader hade kunnat fångas upp i kalkylerna. Detta kan bara uppnås med en finare regionindelning.

Regionindelningen är särskilt viktig för beräkningen av boendekostnaderna också av ett annat skäl. KV:s kalkyler utgår från att hushållet bor i en lägenhet med hyresrätt. För boende i stad eller större tätort kan detta vara en rimlig utgångspunkt. Utbudet av hyresrätter är jämförelsevis stort och hyran är mestadels på en rimlig nivå jämfört med kostnaden för alternativa boendeformer. Utgångspunkten ovan är emellertid inte lika självklar när analysen avser hushåll som bor i mindre tätorter och på rena landsbygden. Där är utbudet av hyresrätter i allmänhet begränsat och hyran kan vara relativt hög jämfört med kostnaden för andra boendalternativ.

Förslag till åtgärder: Låt nivån för skäliga levnadskostnader relateras till hushållsspecifika egenskaper såsom förvärvsintensitet. Inkludera ej miljöhänsyn i kostnaderna. Däremot kan en finare regionindelning vara önskvärd, så att boende på ren landsbygd separeras från boende i stor eller liten tätort.

2.3 Beräkning av familjens inkomster

Rent allmänt ställer vi oss något tveksamma till KV:s tillvägagångssätt att konstruera typfamiljer och åsätta dem en inkomst. Vi inser att det kan ha sina fördelar att arbeta med ett konstruerat material, särskilt om analysen enbart avser att illustrera utfallet för olika familjer och för olika scenarier. Konstruerat material kan också tillgripas om faktiska uppgifter saknas, men så är ej fallet här. SCB samlar årligen in ett mycket omfattande material som täcker såväl hushållens som de enskilda individernas inkomster (arbetsinkomst, kapitalinkomst samt inkomst av näringsverksamhet), skatter och transfereringar. Dessa uppgifter återfinns bland annat i den s.k. HINK-databasen. Denna databas innehåller också uppgifter om typ av anställning, utbildning, mängd lönearbete, bostadsort, antal barn, civilstånd etc. På basis av dessa uppgifter kan kostnaderna för skälig levnadsnivå beräknas för varje enskilt hushåll. Eftersom HINK-databasen också ger information om hushållets förvärvsintensitet kan de skäliga levnadskostnaderna korrigeras för familjens totala arbetsinsats (utanför hemmet).

HINK-databasen innehåller således alla de uppgifter som behövs för att utföra de kalkyler som KV gjort med användande av fiktiva data. HINK-databasen är också mycket omfattande, räknat i antalet hushåll, varför såväl medelvärdet för olika grupper som spridningen inom varje grupp, kan kalkyleras. En annan fördel med HINK-databasen är att den också ger information om hushållets kapitalinkomst. Sådana inkluderas ej i KV:s kalkyler. Detta är särskilt besvärande för bilden av pensionären. Den genomsnittlige svenska pensionären är nämligen en relativt sett förmögen person.⁸ Att utesluta kapitalinkomster snedvrider därför analysen. Ett sätt att komma tillrätta med detta skulle kunna vara att låta beräkningarna inkludera den genomsnittliga kapitalinkomsten för de olika typfamiljerna.

⁸ Se Pålsson (1998).

Förslag till åtgärd: Använd faktiska uppgifter för verkliga familjer istället för konstruerade data för tänkta typfamiljer. Inkludera i beräkningarna också kapitalinkomster.

2.4 Kalkyler av familjernas resultat

De resultat som KV presenterar i sina rapporter ger information om vad som återstår, för varje familjetyp, att leva på efter det att utgifterna för den skäligen levnadsnivån räknats bort. För att inte blanda samman de olika familjetyperna presenteras resultatet separat för varje familjetyp. En tydligare bild hade dock erhållits om resultatet hade beräknats per konsumtionsenhet istället för familjen som helhet.

För att se detta kan vi tänka oss följande tre familjer. Familj *A* består av 1 vuxen och två barn i åldern 13 och 15 år, familj *B* av två vuxna utan barn och familj *C* av två vuxna och två barn i åldern 13 och 15 år. Familj *A* mottar underhållsbidrag om sammanlagt 26,400 kronor om året (1,100 kronor per månad och barn) och familjerna *A* och *C* mottar barnbidrag om sammanlagt 18,000 kronor årligen (750 kronor per månad och barn). För att renodla inverkan av olikheter i försörjningsbördan antas det att varje vuxen familjemedlems inkomst är lika stor, nämligen 220,000 SEK och att den är konstant över hela livet. Skatten antas vara konstant inom hela inkomstintervallet och uppgår till 37 procent. Konsumtionsutrymmet räknat totalt för familjen och per konsumtionsenhet ges av *tabell 2.1*.

Tabell 2.1 Ekonomisk välfärd totalt och per konsumtionsenhet

	<i>Familj</i>		
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
Inkomst före skatt	220,000	440,000	440,000
Inkomst efter skatt	138,600	277,200	277,200
Disponibel inkomst			
dvs. inkomst efter skatt inkl bidrag	183,000	277,200	295,200
antalet konsumtionsenheter*	2.68	1.92	3.44
Inkomst per konsumtionsenhet	68,283	144,375	85,814

* uppgifterna hämtade från Inkomstfördelningsundersökningen 1995, Be 21 SM 9701

Tabellen visar en smått dramatisk bild när hänsyn tas också till familjens försörjningsbördan. Trots att alla vuxna har samma inkomst är den ekonomiska välfärden mätt som disponibla inkomsten per konsum-

tionsenhet mer än dubbelt så hög hos hushållet bestående av två vuxna utan barn som i familjen med en vuxen och två barn.

Förslag till åtgärd: Beräkna resultatet per konsumtionsenhet istället för totalt per familj.

3 Dynamik

Den statiska karaktären hos KV:s rapporter, tillsammans med fokuseringen på typfamiljer och normerad konsumtion, gör att de är svårtolkade av flera skäl. För det första fångar detta tillvägagångssätt inte upp eventuella förändringar i beteendet hos de enskilda familjerna. Det är rimligt att föreställa sig att de anpassar sin konsumtion, förvärvsintensitet etc. efter förändringar i inkomster, skatter och bidrag och priser. Det medger för det andra ingen analys av förekommande kohort- och ålderseffekter, ty genom att ständigt betrakta samma slags typfamilj begränsas vår information till hur en familj med just de egenskaperna har det vid den aktuella tidpunkten, inte hur familjens ekonomiska utveckling över tiden påverkas. Det tillåter slutligen ingen diskussion om det kontrafaktiska förloppet, dvs. av hur utvecklingen skulle kunna ha tett sig utan att de aktuella åtgärderna vidtagits. Var och en av dessa problem skall kortfattat diskuteras i det följande.

3.1 Familjens anpassning till ändrade förutsättningar

Genom att utgå ifrån en norm för vad som anses som skälig konsumtion tvingas familjen in i ett bestämt konsumtionsmönster. Detta konsumtionsmönster behöver inte vara optimalt vid starttidpunkten och även om så vore är det inte säkert att det är optimalt vid någon annan tidpunkt. Det är nämligen rimligt att familjen som följd av ändrade inkomst- och/eller prisförhållanden, ändrar konsumtionens sammansättning. Se appendix 2 för en noggrann analys. Familjen kommer att konsumera mindre av de varor som blir relativt sett dyrare och mer av de som blir relativt sett billigare. Denna anpassning torde även gälla de varor som konstituerar den skäliga levnadsnivån. Men genom att KV låser fast familjen i ett givet konsumtionsmönster, kan familjen inte kompensera sig för förändringar. Utgifterna för skälig konsumtion

kommer därför att påverkas mer än vad som skulle vara fallet om familjen tilläts justera storleken på de konsumerade kvantiteterna.

Men, kanske kritikerna av detta resonemang hävdar, inom den skäliga levnadsnivån finns inga möjligheter till substitution. En familj bör/måste konsumera en viss mängd livsmedel, boende, etc. Detta argument kan inte avfärdas utan vidare, men för att det skall vara giltigt krävs att den skäliga levnadsnivån verkligen motsvarar minsta möjliga konsumtionsnivå för överlevnad. Kännetecknande för denna nivå är att ingen hänsyn tas till substitutionsmöjligheter mellan olika konsumtionsalternativ.

Den norm som KV angett kan tveklöst betraktas som skälig, men alltför generös om den avser representera minsta nödvändiga konsumtion. För att se detta kan vi förslagsvis utgå från KV:s bostadsnorm som har följande utseende (rapport 1998:5);

1 person	2 rok	60 kvm
2 personer	2 rok	60 kvm
3 personer	3 rok	75 kvm
4 personer	3 rok	75 kvm
5 personer	4 rok	95 kvm
6 personer	4 rok	95 kvm
7 personer	5 rok	115 kvm

Det förefaller rimligt att en person, under en begränsad tid, kan bo på en yta som är mindre än 60 kvm.⁹ Och visst skulle ett ungt barnlöst par, åtminstone under en begränsad tid, kunna tränga ihop sig på en mindre yta än 60 kvm. Nivån på den skäliga boendestandarden är givetvis också beroende av vilket liv den studerade individen i stort lever. Tillbringar familjemedlemmarna bara en mycket liten tid i hemmet kan de sannolikt nöja sig med en mindre yta än om de spenderar större delen av tiden i hemmet.

Det är givetvis en smaksak om skälig levnadsnivå definieras (i) som en långsiktigt minsta nivå på skälig konsumtion eller (ii) som kortsiktigt minsta nivå för överlevnad. Sättet att definiera skälig levnadsnivå återverkar dock på enskilda familjers förmåga till anpassning. Definieras skälig levnadsnivå enligt den första principen borde familjernas anpassningar till förskjutningar i exempelvis det relativa priset ha inkluderats. Föredras däremot det andra synsättet kan man bortse från substitutionseffekten eftersom den saknas.

⁹ Flertalet studenter i Lund bor, i många fall under flera år, i studentrum med en egen yta på knappt 20 kvm. Till detta tillkommer köks- och duschutrymmen som delas med 10-20 andra studenter.

KV har valt den första principen och borde därigenom givit hushållen möjlighet till anpassning, men sådana redovisas inte i KV:s rapporter. Det är möjligt att dessa är marginella och spelar en obetydlig roll. Men en kvalitativ och kvantitativ diskussion om möjligheterna till anpassning hade varit givande. Att detta är särskilt viktigt står klart eftersom en analys över tiden inkluderar både en realinkomsteffekt och en effekt av förändringen av relativpriserna (substitutionseffekt).¹⁰ KV:s rapporter innehåller ingen av dessa. Istället studerar man förändringen av den disponibla inkomsten, vid en oförändrad konsumtionsmix, till följd av förändrade arbetsinkomster, transfereringar, skatter och skattefria bidrag.

Det hade också varit önskvärt att KV åtminstone tillåtit en kvalitativ diskussion om hur ändrade inkomst-, skatte- och bidragsförhållanden påverkat den enskilda familjen. Det är rimligt att föreställa sig att en sänkning av exempelvis sjukersättningen inte slår igenom fullt ut på familjens ekonomi, utan att effekten delvis lindras genom att familjens (vuxna) medlemmar får en minskad sjukfrånvaro.

Förslag till åtgärd: Inkludera en analys av hur förändringar i relativa priser, skatter och bidrag påverkar kostnaden för skälig konsumtion, förvärvsintensitet etc.

3.2 Kohorteffekter och ålderseffekter

KV:s tillvägagångssätt, som också kan beskrivas som tidsmässiga nedslag – var och en är isolerade från varandra, gör det svårt att separera kohorteffekten från ålderseffekten. Med *kohorteffekten* avses här om det föreligger systematiska skillnader i ekonomisk välfärd mellan familjer födda vid olika tidpunkter. Har en person som är född låt säga 1945 en över livet annorlunda inkomstprofil än en som är född 1955. Med *ålderseffekten* avses istället om en individs/familjs inkomster systematiskt påverkas av individens ålder och detta oberoende av individens kohorttillhörighet. Se appendix 1.

Genom att kalkylerna enbart inkluderar familjer av en viss ålder får vi en bild av de ekonomiska förutsättningarna för en familj i just den åldersklassen. Vi får emellertid ingen information om hur den aktuella familjens ekonomiska situation kan gestalta sig några år fram i tiden. KV:s kalkyler ger oss således en bild av kohorteffekten. För att få en uppfattning om också ålderseffekten, krävs att kalkylen följt en typfa-

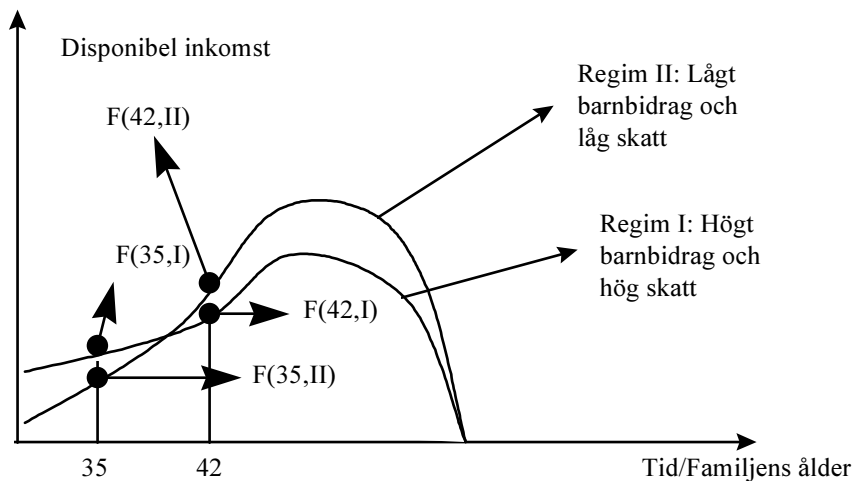
¹⁰ Se appendix 2 för en definition av inkomst- och substitutionseffekt.

milj över livet, alternativt om den innehåller fler olika familjer vid varje tidpunkt.

För att åskådliggöra detta resonemang kan det antas att riksdagen beslutat att sänka barnbidraget och att använda det uppkomna överskottet till att sänka skatterna för alla hushåll. Denna politik innebär därför en försämrad ekonomi för barnfamiljen men en något förbättrad för familjen utan barn. Om inga andra åtgärder vidtas och förutsatt att vi kan bortse från eventuella beteendemässiga förändringar (såsom att det kan komma att födas färre barn om barnbidraget sänks) och andra dynamiska effekter innebär därför denna kombinerade bidrags- och skattesänkning *inget annat än att familjernas disponibla inkomster förskjutits över livet utan att deras totala livscykelinkomst påverkas*. Effekten av denna politik för en barnfamilj visas i *figur 3.1* nedan som bygger på de två tänkta ekonomisk – politiska scenarierna; högt barnbidrag och hög skatt respektive (regim I), lågt barnbidrag och låg skatt (regim II) och de två kurvorna visar livsinkomsten hos en representativ familj för de båda regimerna, utvärderade vid en viss tidpunkt.

Figuren visar att en typfamilj i åldern 35 hade en lägre under regim II än under regim I. Detta framgår vid en jämförelse mellan punkterna F(35,II) och F(35,I). Kohorteffekten talar således till nackdel för hushåll som var 35 år när regimskiftet utförs. Hade jämförelsen istället avsett en 42-års familj ser vi att denna familj fick ett bättre utfall genom den förda politiken. Detta ser vi genom att jämföra punkterna F(42,II) med F(42,I). Kohorteffekten baserad på 42-åringarna talar således till fördel för de som var 42 när regimskiftet gjordes.

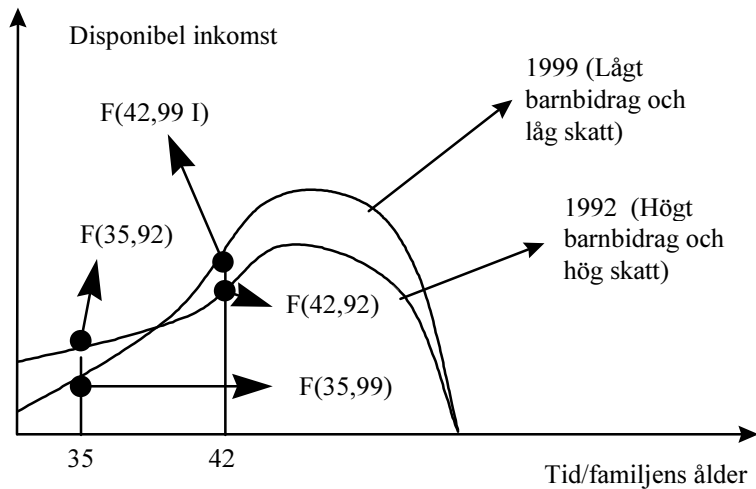
Figur 3.1. En representativ barnfamiljs disponibla inkomst över livscykeln för två olika utformningar av politiken.



Figur 3.1 visar disponibel inkomst för två födelsekohorter under två olika ekonomiska regimer.

Dessa båda kurvor kan också relateras till två tidpunkter, låt säga 1992 och 1999, där 1992 skall representera situationen före bidragssänkningen och 1999 efter den. En viktig slutsats av analysen är att 35-årsfamiljen 1992 (dvs. 1957 kohorten) inte nödvändigtvis får en högre sammanlagd livsinkomst än 1964-årskohorten (dvs de som var 35 år 1999). Den ekonomiska politiken (såsom den beskrivits här) leder således enbart till att inkomstprofilen över livet ändrats, inte till att den totala livsinkomsten gjort så. Detta visas av figur 3.2.

Figur 3.2. En representativ barnfamiljs disponibla inkomst över livscykeln för två olika utformningar av politiken och vid två tidpunkter.



Punkten F(42,99) anger inkomsten 1999 för en familj som 1992 var 35 år, dvs. inkomsten 1999 för 1957-årskohorten då familjens ålder är 42. Slutsatsen av detta är att en typfamilj i åldern 35 år 1999 (tillhörande 1964-års kohort), hade en lägre inkomst, just då, än vad motsvarande familj hade 1992 (tillhörande 1957-års kohort). Figuren säger emellertid inget om typfamiljen tillhörande 1964-årskohort alltid kommer att ha det mer besvärligt ekonomiskt sett än den som tillhör 1957-kohorten. Figuren visar slutligen också att 1992 års typfamilj trots den genomsnittligt sett svaga utvecklingen fick det bättre under den aktuella perioden. Det ser vi genom att jämföra F(42,99) med F(35,92).

Förslag till åtgärd: För att separera kohorteffekten från ålders-effekten är det lämpligt att låta rapporterna spegla familjernas ekonomier under också andra faser i livet eller genom att inkludera flera olika typfamiljer.

3.3 Det kontrafaktiska förloppet

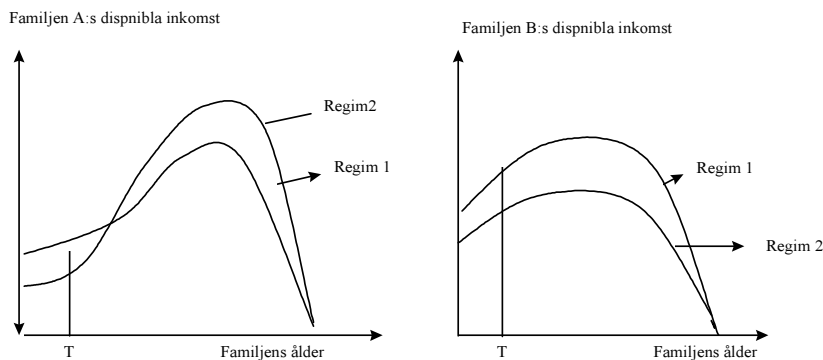
Den statistiska karaktären hos KV:s rapporter försvårar också en diskussion om det möjliga kontrafaktiska förloppet, dvs. hur situationen skulle ha gestaltat sig för familjerna om ingen åtgärd vidtagits, eller om åtgärdens långsiktiga effekter. Argumentet är här att en viss

förändring kortsiktigt kan försämra ekonomin för de undersökta typfamiljerna, men att den på sikt leder till en förbättrad ekonomi för dessa. Hade ett långsiktigt perspektiv tillämpats, hade effekten tydligare kunnat utläsas. Detta kan vi se genom att betrakta *figur 3.3*.

I denna figur har ritats in livscykelinkomsten för familjerna *A* och *B* och för 2 olika regimer. Figuren visar att en övergång från regim 1 till regim 2, vid tidpunkten *T*, resulterade i att båda familjerna omedelbart fick en försämrad ekonomi. Regimbytet ledde emellertid till att familjen *A* senare fick en högre inkomst och till en totalt sett ökad total livstidsinkomst. Det ser man genom att inkomsten längre fram i livet ökade snabbare än vad den skulle ha gjort utan åtgärden i fråga. För familjen *B* var detta emellertid ej fallet, utan den initiala försämringen ledde också till en permanent försämring.

Utän den dynamiska ansatsen hade slutsatsen felaktigt kunnat bli att åtgärden i fråga, dvs. övergången från regim 1 till regim 2 försämrar familjernas ekonomi. En riktigare slutsats hade istället kunnat formuleras så att åtgärden initialt försämrade samtliga familjers ekonomi. Familjer av typ *A* kommer emellertid längre fram i livet att kompenseras för den initiala försämringen, Typ *B* familjer kommer emellertid att få vidkännas en permanent försämring av sin ekonomi.

Figur 3.3. Två olika livscykel förlopp för 2 olika familjer.



Förslag till åtgärd: För att ge en mera fullständig beskrivning av de olika hushållens ekonomi svarande mot olika ekonomisk-politiska åtgärder, är det lämpligt att inkludera typfamiljer som spänt över flera åldersgrupper än vad som varit fallet och följt typfamiljerna under livscykeln och framåt i tiden.

4 Orsak och verkan – en konsekvensanalys

I frågan om orsak och verkan förefaller det rimligt att uppmärksamma två olika frågekomplex. Det ena är bakåtblickande och besvarar i princip följande fråga. Varför blev utvecklingen som den blev? Den andra är framåtblickande och kan beskrivas av följande; Hur påverkas enskilda hushåll och grupper av hushåll *på kort och lång sikt* av en viss ekonomisk-politisk åtgärd. Vi skall kortfattat diskutera båda dessa, var för sig, i det följande avsnittet. Vi skall emellertid inleda med en kortfattad diskussion om den ekonomiska välfärdens bestämningsfaktorer.

4.1 Vad bestämmer ett hushålls ekonomiska välfärd?

Det har redan tidigare konstaterats att ett hushålls ekonomiska välfärd bestäms av dess sammanlagda inkomst över livet. Men vad bestämmer då denna? Det är svårt att ge ett enkelt svar på den frågan men vi skall försöka att i åtminstone grova drag och utan anspråk på fullständighet försöka skissa på ett tänkbart svar. Den ekonomiska välfärden beror för det första på landets ekonomi i stort. Ett land som har en hög BNP har också en hög *genomsnittlig* ekonomisk välfärd.¹¹ Men en hög BNP är ingen garanti för att det enskilda hushållet också skall kunna njuta av en hög ekonomisk standard. För att så skall vara fallet måste också välfärden vara fördelad så att alla får del av den. Detta skall emellertid inte läsas så att alla hushåll alltid får del av den, utan såsom att hushållet över hela sin livstid betraktat, får del av välfärden.

¹¹ Egentligen är det mera korrekt att tala om BNI, dvs. Bruttonationalinkomsten, ty den inkluderar ej inkomster som skapats inom landet men som på olika sätt tillfaller utlandet.

Fördelningen av BNP är således viktig att studera.¹² Den för oss viktiga frågan är relaterad till om den observerade fördelningen av inkomster huvudsakligen är ett resultat av att individer befinner sig i olika stadier i livscykeln eller om andra faktorer spelar in. I vad mån livscykelteorin förklarar fördelningen av inkomster kan vi bilda oss en uppfattning om genom att beräkna spridningen av inkomsten inom varje åldersgrupp och den mellan olika åldersgrupper. Stor spridning inom en åldersgrupp signalerar en mindre jämlik fördelning, och att andra förklaringar än livscykelteorin måste sökas. En stor spridning mellan olika åldersgrupper kan vara förenlig med en jämlik fördelning över hela livet och ses som ett naturligt livscykelfenomen om spridningen samtidigt är liten inom varje kohort. Men det behöver inte vara på det viset. Situationer kan inträffa där en eller flera kohorter systematiskt gynnas/missgynnats under hela sin livstid.

Välfärden för ett enskilt hushåll beror för det andra, för att fortsätta med livscykelresonemanget, på vilken kompetens en individ besitter. Rör det sig om en kompetens som efterfrågas på marknaden och betingar ett högt värde, blir välfärden sett över hela livet högre än om det omvända är fallet.

De enskilda familjemedlemmarnas ekonomiska välfärd beror, för det tredje, på försörjningsbördan. Hög livsinkomst tillsammans med en betydande försörjningsbörda (många barn och andra beroende) kan faktiskt ge den genomsnittlige familjemedlemmen en lägre ekonomisk välfärd än den som tillhör en familj med lägre livsinkomst och lägre försörjningsbörda. Olikheter i försörjningsbörda har delvis utjämnats genom offentliga transfereringar, men utjämningen är marginell och inte neutral mellan hushållen. Vissa av dessa transfereringar är nämligen relaterade inte bara till försörjningsbörda (dvs. antalet barn) utan också till familjens rådande inkomst.

En familjs ekonomiska välfärd beror därför slutligen också på hur skatte- och transfereringspolitiken har utformats. Visserligen används en betydande del av de totala skatteintäkterna till att utjämna över livstiden och därmed skulle man kunna dra slutsatsen att nettoskatterna är neutrala mellan olika grupper av hushåll och över livet. Men så är det inte riktigt. Skattetrycket är progressivt och ett tak finns för de flesta bidrag. Det innebär att skatter betalas in utan att förmåner erhålles.

¹² Spridningen av välfärden mellan hushåll är givetvis vansklig att mäta och många faktorer spelar in. Det finns heller inget enskilt mått som är optimalt i så måtto att det ger en perfekt beskrivning av den rådande situationen, men mått som Gini-koefficienten och Lorenzkurvan ger en god bild av fördelningen.

4.2 En konsekvensanalys

Med utgångspunkt från denna kvalitativa analys kan vi bättre besvara frågor tillhörande det bakåtblickande perspektivet, vilket kan illustreras av följande fråga. Har de undersökta familjernas inkomster utvecklats ofördelaktigt under 1990-talet för att den ekonomiska välfärden totalt sett utvecklats svagt, för att den funktionella inkomstfördelningen (dvs. fördelningen av brutto(netto) nationalinkomsten mellan arbets- och kapitalinkomster) förskjutits i riktning mot en ökad kapitalandel och lägre arbetsinkomstandel eller för att förskjutningar har ägt rum över livstiden som följd av förändringar i skatter och bidrag eller för att priset på baskonsumtionen ökat? Är det med andra ord makroekonomiska faktorer, såsom förändringar i inkomster, skatter, bidrag som påverkat utfallet för det enskilda hushållet, eller är det mikroekonomiska faktorer såsom förändringar i familjestruktur, förvärvsintensitet etc?

En rimlig utgångspunkt för en dylik konsekvensanalys är att adekvata samband mellan ekonomisk välfärd (mätt som total disponibel livsinkomst) och ett antal bakomliggande faktorer preciseras. Vi skall inte här göra anspråk på fullständiga beskrivningar utan bara en ge bild av hur detta skulle kunna göras utifrån framställningen under avsnitt 4.1.

En familjs ekonomiska välfärd över livet är en funktion av dess sammanlagda disponibla inkomster, familjestruktur inklusive försörjningsbörda samt prisbilden. Vi kan således slå fast att följande samband är rimligt:

Familjens ekonomiska välfärd = F (disponibel livsinkomst, familjesammansättning, bostadsort, priser)

Familjens disponibla inkomst, över livet, är i sin tur en funktion av en rad faktorer, såsom storleken på de totala arbetsinkomsterna, kapitalinkomsterna och övriga faktorinkomster, skatter och bidrag. Detta samband kan vi därmed formulera enligt följande:

Familjens disponibla livsinkomst = F (sammanlagda arbetsinkomster, kapitalinkomster, övriga faktorinkomster, skatter, skattepliktiga transfereringar, skattefria transfereringar)

Den största inkomstposten för flertalet individer utgörs av arbetsinkomsten, som påverkas av faktorer såsom utbildning och kompetens,

antalet yrkesverksamma år, etc.¹³ Detta samband kan formuleras enligt följande:

Sammanlagda arbetsinkomster = f(disponibel nationalinkomst, timlön, utbildning, övrig kompetens, längd på den yrkesverksamma perioden, förvärvsintensitet)

Kombineras samtliga funktionella samband ovan får vi följande:

Familjens ekonomiska välfärd = f(disponibel nationalinkomst, timlön, utbildning, övrig kompetens, längd på den yrkesverksamma perioden, förvärvsintensitet, kapitalinkomster, övriga faktorinkomster, skatter, skattepliktiga transfereringar, skattefria transfereringar, familjesammansättning, bostadsort, priser)

Varje förändring av någon eller några variabler i sambandet ovan påverkar följaktligen familjens välfärd. Hur stor denna påverkan är, är emellertid inte känt a priori. För att få information om detta behöver sambanden ovan kalibreras med användande av tvärsnitts- och tids-seriedata. Självklart kan också förändringar i andra än de inkluderade variablerna påverka familjens välfärd.

4.3 En framåtblickande analys

Den framåtblickande analysen grundar sig på den bakåtblickande och på att de samband som skisserats i föregående avsnitt specificerats på ett någorlunda riktigt sätt. Ty syftet med att bygga en modell är inte primärt att förklara det som har inträffat, utan att använda den för att söka beräkna vad som blir följden om någon eller några av de faktorer som inkluderats förändras.

Sådana modeller är emellertid inte bara komplicerade att bygga och kalibrera utan också notoriskt opålitliga som tillförlitliga prognosunderlag. Deras största förtjänst ligger istället i att de sorterar olika effekter och klargör orsakssamband. Man skulle kunna säga att de framförallt har ett pedagogiskt värde. Detta skall inte tolkas så att ett dylikt angreppssätt inte skall användas utan snarare att en viss försiktighet bör iakttas inte minst vad gäller tolkningen av uppnådda resultat.

¹³ De totala ersättningarna till arbetskraften uppgår räknat på aggregerad data till cirka 65–70 procent av den sammanlagda nationalinkomsten.

Vill man därför istället vara mindre sofistikerad och inte förlita sig på komplicerade och osäkra modeller, kan den framåtblickande analysen ges en något mera kvalitativ karaktär och utföras i flera steg. Frågan om vilken effekt en given förändring i någon eller några av de parametrar som diskuterades tidigare har på ett hushålls ekonomiska välfärd kan då brytas ned i följande 4 delfrågor som analyseras var för sig:

- (i) Hur påverkas enskilda hushåll i olika livscykelkedan *på kort sikt* av den aktuella åtgärden, utan hänsyn tagen till att hushållen kan förändra sin situation
- (ii) Hur påverkas enskilda hushåll i olika livscykelkedan *på lång sikt* av den aktuella åtgärden, utan hänsyn tagen till att hushållet ändrat sitt beteende
- (iii) Vilka slags beteendeförändringar och hos vilka familjer kan tänkas följa av den studerade åtgärden
- (iv) Hur påverkar beteendeförändringarna analysen under punkt (i) och (ii).

Vi menar således att en förutsättning för att rapporterna skall kunna leva upp till sin målsättning att tjäna som underlag för ekonomisk-politiska beslut, är att de innehåller en djupare analys med syfte att precisera och kvantifiera viktiga relationer som länkar samman orsak och verkan.

Sammanfattning

Vi har granskat innehållet i några av de publikationer som Konsumentverket fortlöpande utför om de svenska hushållens ekonomi. Ambitionen med vår granskning, som bygger på allmänt vedertagen ekonomisk teori, har varit att kontrastera innehållet i rapporterna mot den ambition som där kommer till uttryck, nämligen att de skall utgöra ett underlag för ekonomiskt-politiskt beslutsfattande.

Vi kunde konstatera att KV har en ambitiös uppläggning och att det är ett imponerande material som samlas in, bearbetas och presenteras. Innehållet i rapporterna ger en bra ögonblicksbild av hur de ekonomiska förhållandena kan ha tett sig vid olika tidpunkter för vissa grupper av hushåll. Användbarheten av materialet för de syften som angetts i rapporterna är emellertid enligt vår bedömning inte tillräckligt hög. Den allvarligaste bristen med rapporterna består enligt vår analys av att KV:s beräkningar är fiktiva och baseras på ett antal typfamiljer. En bättre och mera heltäckande bild av den faktiska situationen och förändringen av den hade man fått om verklig data använts för kalkylerna. Sådan finns också tillgänglig, låt vara med någon tidseftersläpning.

Vi menar vidare att antalet inkluderade typfamiljer är för litet för att ge en rättvisande bild vid de aktuella tidpunkterna. Rapporternas användbarhet hade därför ökat om beräkningarna inkluderat fler slags hushållstyper, så att hela livscykel förloppet hade speglats.

Rapporterna saknar för det tredje ett tydligt dynamiskt inslag som förmedlar ett mera långsiktigt perspektiv där hushållen och deras ekonomiska situation betraktas under en längre period snarare än bara vid en viss specifik tidpunkt.

KV:s rapporter hade för det fjärde också vunnit på om diskussioner om möjliga beteendeförändringar, dvs. om hur hushållen kan och vill anpassa sig till ändrade förhållanden och förutsättningar, inkluderats. En tydligare koppling mellan orsak och verkan hade slutligen varit önskvärd.

För att det angivna syftet med rapporterna bättre skall kunna uppnås menar vi att det är lämpligt inte bara att materialet kompletteras, utan också att bearbetningen av de insamlade uppgifterna justeras och fördjupas. Våra förslag till förändringar kan sammanfattas i följande teser:

- Mer analys och mindre deskription
- Mer dynamik och mindre ögonblicksbild
- Mer generella strukturer och mindre specialfall
- Mer verklig data och mindre konstruerade typfall

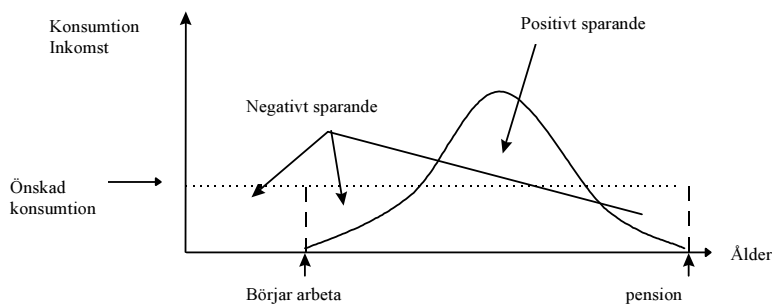
Detta hade enligt vår bedömning ökat precisionen i rapporterna och användbarheten som underlag för ekonomisk-politiska beslut.

APPENDIX 1. Livscykelhypotesen

Livscykelteorin är den dominerande teorin för att förklara hushållens långsiktiga konsumtions- och sparbeslut. Livscykelhypotesen bygger på föreställningen att hushållet har ett långsiktigt perspektiv och önskar hålla en någorlunda jämn konsumtionsstandard över livstiden. Konsumtionsnivån vid en viss tidpunkt är alltså inte enbart en funktion av inkomsten vid denna tidpunkt eftersom denna kan vara tillfälligt hög eller låg. Istället beror konsumtionsnivån på den förväntade livsinkomsten; en hög förväntad livsinkomst tillåter en relativt hög nivå på konsumtionen medan en låg förväntad livsinkomst leder till en låg konsumtion.

De parametrar som enligt livscykelteorin bestämmer sparande och konsumtion är utseendet på livscykelinkomsten, räntan, tillväxten och hur individen/hushållet värderar konsumtion idag jämfört med konsumtion i framtiden. Dessutom påverkas sparandet också av institutionella faktorer, såsom offentliga pensionsrättigheter och försäkringar mot oväntade fluktuationer i inkomsten. En typisk livscykelprofil visas i *figur A1*.

Figur A1. Livscykelhypotesen

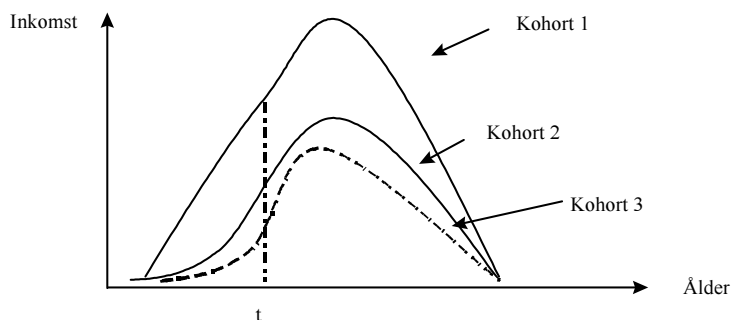


Den prickade linjen anger önskad konsumtion medan kurvan anger inkomsten över livscykeln. De två områdena mellan kurvan och den önskade konsumtionen, som uppträder i början och i slutet av livet skall täckas av de överskott som uppstår då kurvan ligger över den streckade linjen.

Figuren bygger på en genomsnittlig inkomstutveckling. Den disponibla inkomsten är, inklusive bidrag och transfereringar, låg de första aktiva åren för att sedan öka och nå en topp då individen är 50–60 år. Därefter minskar den igen. Hur stor minskningen blir beror bland annat på utformningen av det allmänna pensionssystemet. Ju större pensionsförmåner desto mindre inkomstsänkning efter pensionen. Eftersom individen förutsätts sträva efter att hålla en jämn konsumtion över livscykeln kommer sparandet att vara negativt i unga år, positivt under medelåldern för att på nytt bli negativt efter pensioneringen, vilket framgår av figur A1. Livscykelhypotesen har alltså implikationer för det totala privata sparandet i ekonomin; demografiska faktorer, såsom andelen pensionärer, påverkar det totala sparandet.

Ålder är alltså en viktig förklaringsvariabel för både inkomst och aggregerat sparande. En närstående förklaringsvariabel är födelsekohort, dvs. födelseår. Distinktionen mellan ålderseffekter och kohorteffekter illustreras i *figur A2*.

Figur A2. Födelsekohort och ålder



Figuren visar livscykelprofilerna för inkomsterna hos tre olika födelsekohorter.

Individer tillhörande kohort 1 har som synes en högre maximal inkomst än de andra kohorterna. Distinktionen mellan ålders- och kohorteffekter framträder tydligt om vi studerar inkomsterna vid en specifik tidpunkt under livscykeln, dvs. vi jämför tre olika individer med samma ålder men födda vid olika tidpunkter. Ålderseffekten visas genom utseendet på livscykelprofilen, och kohorteffekten som skillnader mellan livscykelprofilerna. Alltså: om födelsekohorterna är identiska sammanfaller livscykelprofilerna.

Hur mycket den enskilda individens sparande varierar över livstiden bestäms alltså enligt livscykelhypotesen av inkomstutvecklingen. Ett

problem i detta sammanhang är att inkomstutvecklingen över livs-
cykeln inte är känd; oförutsedda händelser kan inträffa som påverkar
inkomsten. Om inkomsten är densamma över hela livs-
cykeln behövs inget sparande alls, eftersom inkomst och önskad konsumtion då sam-
manfaller. Om, däremot, inkomsten under långa perioder är mycket
liten medan den under andra perioder är mycket hög, kommer sparand-
et att variera kraftigt, från ett stort negativt sparande till ett positivt
sparande.

Diskussionen har alltså hitintills utgått från antagandet att det inte
råder någon osäkerhet. Innebörden av detta är att tidpunkterna för pen-
sionering och för döden är väl kända samt att inga oförutsedda utgifter
eller inkomstbortfall inträffar under livet. Men eftersom variationerna i
inkomsten till stor del är oförutsägbara, vet individen eller hushållet
inte i förväg hur stora extra resurser som kan komma att behövas. Ett
sätt att lösa detta problem är att ackumulera ett större sparkapital - en
extra årslön på banken. Ett annat är olika typer av försäkringslösningar,
privata eller offentliga. Till det renodlade livscykelmotivet för att spara
kan således läggas också detta så kallade osäkerhetsmotiv.

Ytterligare ett viktigt motiv för att spara är arvs-
motivet, dvs. att individen sparar för att kunna efterlämna arv. Det finns naturligtvis
inget som hindrar att arvsaspekten inkorporeras i livscykelmodellen,
men detta motiv brukar inte framhållas. Riktigt hur viktigt arvs-
motivet är för sparandet vet vi inte.¹⁴

Förekomsten av ett offentligt pensionssystem och socialförsäkringar
minskar behovet av privat sparande. Detta eftersom skatte- och transfe-
reringsystemet bestämmer både utrymmet och behovet av privat spa-
rande. Om det, som fallet är i Sverige, finns ett skattefinansierat
offentligt pensionssystem reduceras det enskilda hushållets eller den
enskilda individens behov av att spara för ålderdomen. Ett sådant sys-
tem innebär nämligen att de disponibla inkomsterna jämnas ut över
livs-
cykeln. Beskattningen minskar dessutom utrymmet för ett individu-
ellt sparande under medelåldern. Även behovet av att spara för oförut-
sedda variationer i inkomsten dämpas av en institutionell struktur med
omfattande socialförsäkringar.

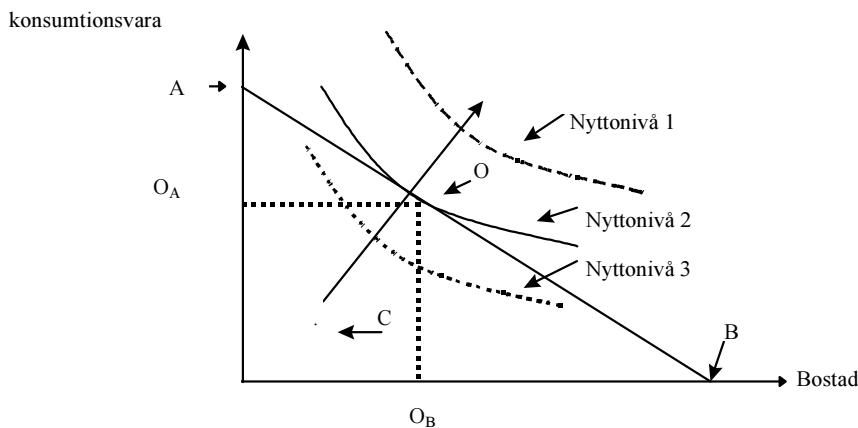
¹⁴ I huvudsak kan två falanger urskiljas. Enligt den ena grupperingen, anförd
av bl.a. Franco Modigliani, uppfattas arvs-
motivet som svagt och man
argumenterar att det renodlade livscykelmotivet svarar för så mycket som 80
procent av hushållets sammanlagda sparande. Den andra falangen ledd av
Larry Kotlikoff och Laurence Summers hävdar å sin sida att arvs-
motivet är det
viktigaste motivet och att 80 procent av sparandet är ett resultat av detta motiv.

APPENDIX 2. Konsumtionsteorin

Målet med att studera individens/hushållets val mellan olika alternativ är att kunna besvara frågan om hur en individs välfärd förändras då vi förändrar de relativa priserna mellan de olika alternativen. Vi börjar med att studera fallet då de olika alternativen är två konsumtionsvaror och övergår sedan till fallet då tiden kommer med som en valbar parameter. Det senare fallet anknyter till begreppet potentiell inkomst (avsnitt 1) i texten.

Låt en individ ha en fix mängd pengar och givna preferenser angående valet mellan de varor som finns i ekonomin. För enkelhets skull antar vi att det endast finns två varor, eller nyttigheter, att välja på; mat och bostad. Individens situation kan då åskådliggöras i följande diagram:

Figur A3. Valet mellan två varor



Punkten O visar det optimala valet mellan mat och utgifter för boende. Observera att nyttan eller välfärden ökar i pilens riktning. Nyttan som motsvaras av den prickade indifferenskurvan är inte den bästa möjliga. Nyttan som motsvaras av den streckade indifferenskurvan är inte möjlig att uppnå. Notera att nyttonivå 1 innebär högst nytta medan nyttonivå 3 innebär lägst nytta.

Linjen, AB, visar alla möjliga kombinationer av mat och utgifter för bostad, som precis använder hela budgeten (hela den givna mängden pengar). Detta innebär att alla punkter inuti triangeln, som begränsas av budgetlinjen och axlarna i diagrammet, i princip är möjliga att konsumera. Valet av konsumtionspunkt kommer emellertid aldrig att ligga inuti denna triangel på grund av antagandet att individen väljer mellan de olika användningarna för sina pengar så att största möjliga nytta uppstår för honom/henne, givet individens preferenser och antaganden om dessa. Ett antagande som görs angående individens preferenser är nämligen att individen alltid föredrar mer framför mindre. Exempelvis är det inte förenligt med nyttomaximering att välja punkten C. Följden av detta resonemang är att individen alltid kommer att välja en punkt på budgetlinjen, AB. Det är sedan ytterligare antaganden angående individens preferenser som avgör vilken punkt på budgetlinjen som kommer att väljas.

Individens preferenser presenteras grafiskt med hjälp av så kallade indifferenskurvor, där en indifferenskurva belägen långt från origo speglar en högre nytta, eller välfärd, än en indifferenskurva närmare origo. En indifferenskurva visar alla kombinationer, av mat och bostadskonsumtion, som ger individen lika stor nytta. Hur kan vi då veta hur dessa indifferenskurvor ser ut? De antaganden vi gör angående individens preferenser begränsar de möjliga utseenden som en indifferenskurva kan anta. Man brukar anta att individen uppvisar så kallad avtagande marginalnytta, vilket är en mycket intuitiv egenskap. Den säger nämligen att konsumtionen av den första enheten av en vara ger oss mer nytta än konsumtionen av den andra enheten, den andra mer än den tredje, och så vidare. En följd av avtagande marginalnytta är att indifferenskurvorna måste bukta mot origo. I punkten A har individen ingen bostad, utan spenderar hela sin budget på mat. I denna situation är individen beredd att ge upp relativt mycket matkonsumtion för att öka konsumtionen av boende (vi antar att boende är något som kan konsumeras i kontinuerliga enheter). På motsvarande sätt gäller det att då individen inte äter alls, utan bara bor, är villigheten att konsumera mindre boende, mot det att matkonsumtionen ökas, stor men avtagande.

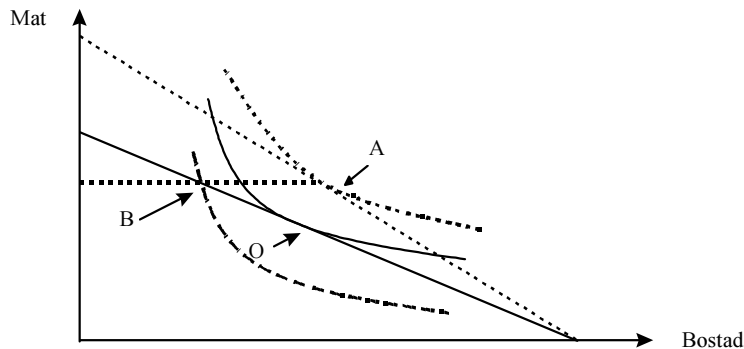
Nyttomaximering innebär att individen väljer den högst belägna indifferenskurvan som samtidigt ligger i valmöjlighetsmängden, dvs. ligger på budgetlinjen. Om individen väljer den prickade indifferenskurvan i diagrammet ovan finns det möjligheter att öka välfärden genom att välja en konsumtionspunkt som ligger på en högre indifferenskurva.

I punkten O är konsumtionen sådan att nyttan är maximal givet den mängd pengar individen förfogar över; individen konsumerar O_A enheter konsumtionsvara och O_B enheter bostad. Nu frågar vi oss vad

som händer med individens välfärd – nyttonivå – då prisrelationen mellan mat och kläder ändras? Nyckeln till att kunna besvara denna fråga på ett korrekt sätt är att man inser att den valda konsumtionsmixen, punkten O, är avhängig de relativa priserna.

Låt oss nu använda ovanstående teori till att analysera följderna av en förändring av priserna. Speciellt vill vi visa att hushållet eller individen kan öka sin välfärd genom att förändra sin konsumtion vid en prisförändring. I *figur A4* illustrerar vi situationen som uppkommer då de relativa priserna ändras:

Figur A4. Val mellan två varor och prisförändring



Den ursprungliga prisrelationen mellan mat och bostadskonsumtion visas av den prickade budgetlinjen. Den streckade indifferenskurvan, som går genom punkten för oförändrad konsumtion av mat, visar att nyttan är lägre än vad som är fallet då individen ändrar sin konsumtionsmix så att nytta motsvarande den heldragna indifferenskurvan uppnås.

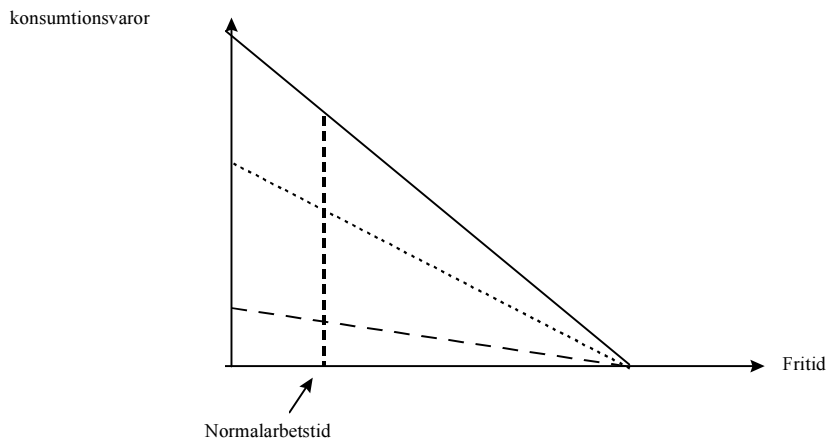
Låt den prickade indifferenskurvan och den prickade budgetlinjen motsvara den ursprungliga situationen, innan prisförändringen, medan den heldragna linjen och den heldragna kurvan illustrerar den uppkomna situationen, efter prisförändringen. Vi har antagit att matpriserna har stigit, vilket kan ses genom att om hela budgeten används till matkonsumtion så erhålls en mindre mängd mat än tidigare. Som vi ser har individen anpassat sin konsumtionsmix enligt den nya prisrelationen genom att sänka sin konsumtion av både mat och bostad. I allmänhet är det så att det konsumeras mindre av en vara vars pris stiger. Däremot är det mindre säkert hur individen väljer att ändra sin konsumtion av andra varor.

Om nu individen hade bevarat sin matkonsumtion på en oförändrad nivå, hade individens nytta, eller välfärd, minskat mer än vad som blir fallet då individen anpassar sin konsumtion. Detta kan man se genom att den streckade horisontella linjen, som anger konstant nivå på matkonsumtionen, skär den heldragna budgetlinjen i en punkt som ligger nedanför den heldragna indifferenskurvan. Följaktligen innebär en oförändrad konsumtionsmix att välfärden minskar mer än om individen anpassat sin konsumtion, eftersom utan anpassning hamnar individen på en lägre indifferenskurva.

Tidsallokeringen

Denna teori kan också användas för att studera hur individen allokerar sin egen tid, den s.k. *tidsallokeringsteorin*. Då detta val skall analyseras kommer budgetlinjen att spegla hushållets eller individens lön. Eftersom lönen kan ses som en alternativkostnad som uppstår då fritid "konsumeras" är lönen priset på fritid. Om vi nu vill analysera valet mellan fritid och konsumtionsvaror kan vi använda oss av samma verktyg som vi använde för att analysera valet mellan två olika konsumtionsvaror. Vi representerar konsumtionsvaror längs den vertikala axeln och fritid längs den horisontella axeln. *Figur A5*, visar hur detta val kan analyseras:

Figur A5. Valet mellan fritid och konsumtion



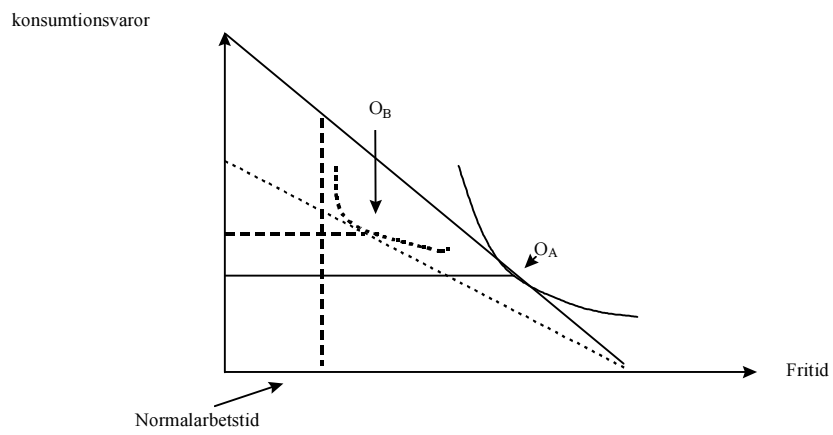
Tre olika individer med olika löner. Resonemanget att den potentiella inkomsten är avgörande för den totala välfärden illustreras med hjälp av indifferenskurvor och budgetlinjer. Den streckade vertikala linjen visar normalarbetstid.

Observera att alla har tillgång till samma mängd tid och därför skär budgetlinjerna den horisontella axeln i samma punkt. Individen med den brantast lutande budgetlinjen har den högsta potentiella inkomsten eftersom vid en arbetstid motsvarande heltid har denna individ den högsta inkomsten. Den lägsta potentiella inkomsten har individen med den flackaste budgetlinjen. Hur kan det komma sig att en individ med låg potentiell inkomst har högre faktisk inkomst än annan individ med högre potentiell inkomst? Om vi introducerar individernas preferenser i form av indifferenskurvor får vi en förklaring. *Figur A6* visar detta:

Vi ser att individ A, som har den högsta potentiella inkomsten, har lägre inkomst, i form av konsumtionsvaror, än individ B. Vi kommer att återkomma till hushållets tidsallokering då vi diskuterar hushållsproduktions-teori. Den arbetstid som behövs för att tjäna en viss mängd pengar är därför viktig eftersom den visar den mängd fritid som kan "konsumeras".

En viktig slutsats av analysen i detta appendix, som har direkta implikationer för att bedöma relevansen i Konsumentverkets rapport, är att en jämförelse av två hushålls ekonomiska situation, där man enbart tar hänsyn till pris- och löneskillnader, tenderar att felbedöma skillnaderna i välfärd eftersom hushållen kommer att anpassa sin konsumtion efter prisrelationen och tidsanvändningen efter lönen. Därmed blir det intressant att studera olika hushålls olika möjligheter till anpassning.

Figur A6. Valet mellan fritid och konsumtion för individerna A och B



Av figuren framgår att individ B, trots en lägre potentiell inkomst, har en högre konsumtionsnivå än individ A. Detta beror på skillnader i tidsallokeringen

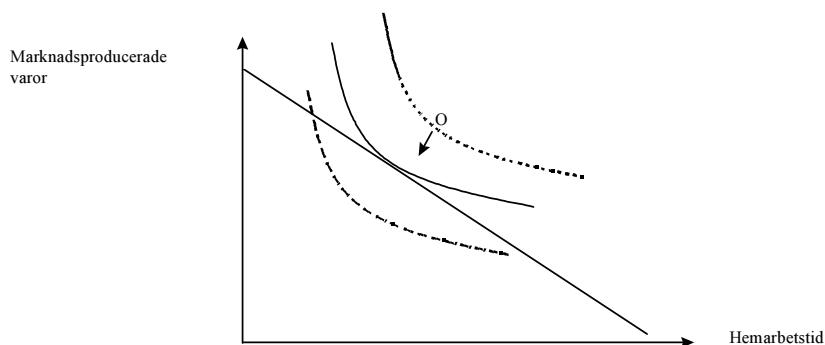
APPENDIX 3. Hushållsproduktionsteorin

Enpersoners hushåll

Diskussionen om konsumentens val mellan olika varor fördes med en given budget, det vill säga med en given tidsallokering. Då vi släpper antagandet om en given tidsallokering uppstår i princip tre olika alternativ för tidsanvändningen: marknadsarbete som ger pengar, hushållsarbete som tillsammans med marknadsproducerade varor ger nyttigheter som i sin tur konsumeras, och fritid. Nyttigheter brukar också kallas för sammansatta varor ("commodities").

Hushållsproduktionsteorin bygger på begreppet nyttigheter och detta begrepp är frukten av insikten att det som genererar nytta inte är marknadsproducerade varor i sig själva, utan snarare dessa i kombination med tid – hemarbete.¹⁵ Låt oss studera detta med hjälp av en diagrammatisk analys, liknande den som använts ovan då vi diskuterade konsumentens val mellan olika marknadsproducerade varor.

Figur A7. Valet mellan olika tidsanvändning för ett hushåll



Punkten O visar det optimala valet av allokering av tiden mellan marknadsarbete och hemarbete. Det vill säga, det val som maximerar produktionen av nyttigheter. Den prickade indifferenskurvan är inte möjlig att uppnå, medan den streckade indifferenskurvan inte är optimal.

¹⁵ Begreppet "commodity" kan härledas till Lancaster (1966).

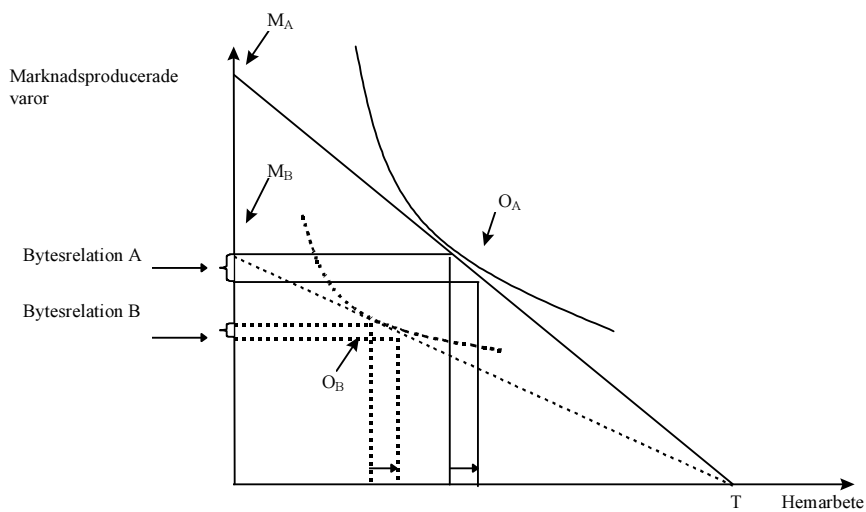
Till skillnad från tidigare illustrerar indifferenskurvorna inte nytta direkt, utan istället mängden nyttigheter. Dessutom illustrerar budgetlinjen inte en given mängd pengar, utan istället bytesrelationen mellan hemarbetstid och marknadsproducerade varor. Detta innebär att lutningen på budgetlinjen beror på lönen. Ju högre lön ju brantare lutning på budgetlinjen. Det vill säga, ju högre lön ju mer måste individen ge upp i form av marknadsproducerade varor för att spendera ytterligare en timme i hemmet.

Det främsta resultatet för ett enpersoners hushåll är att den sammansatta varan, som ger nytta och produceras med två produktionsfaktorer, marknadsproducerade varor och egen tid, kommer att produceras med olika intensiteter av produktionsfaktorerna beroende på deras relativa priser. Om priset på de marknadsproducerade varorna stiger kommer individen att anpassa sig genom att välja en mer hemarbetsintensiv produktion av den sammansatta varan. Samma resultat uppnås vid en sänkning av timlönen.

Hushållsproduktionsteori – flerpersoners hushåll

Vinsterna med ett tvåpersoners hushåll jämfört med ett enpersoners hushåll framgår tydligt om vi analyserar produktionen av den sammansatta varan för ett tvåpersoners hushåll. Utgångspunkten är två individer, A och B, som analyserar vilka fördelar ett samarbete i produktionen av den sammansatta varan skulle innebära. Denna situation analyseras i *figur A8*.

Figur A8. Två olika enpersons hushåll, A och B



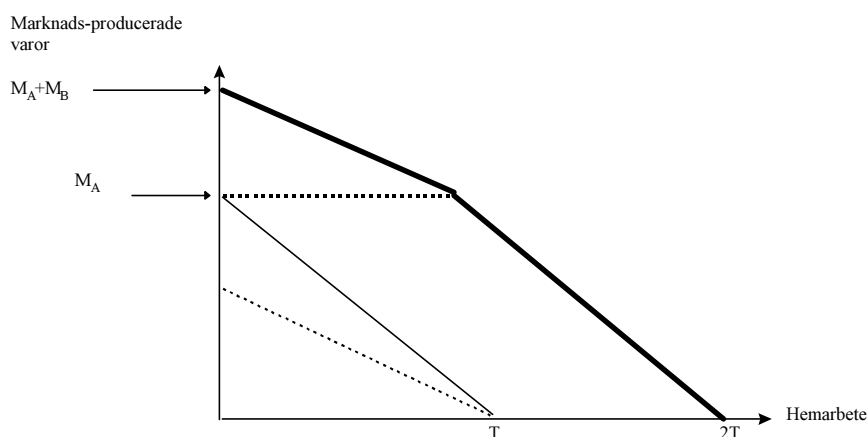
Hushåll A har en högre intjäningsförmåga än hushåll B. Därför lutar budgetlinjen för hushåll A brantare än budgetlinjen för hushåll B. En följd av detta är att det finns möjligheter till specialisering som gynnar bägge hushållen. M_A och M_B representerar den maximala mängden av den marknadsproducerade varan som individ A respektive individ B kan köpa.

Den heldragna budgetlinjen talar om enligt vilket förhållande individ A kan byta hemarbetstid mot marknadsproducerade varor. På samma sätt talar den prickade budgetlinjen om enligt vilket förhållande individ B kan byta marknadsproducerade varor mot hemarbetstid. Lägg märke till att i de valda allokeringsspunkterna, O_A och O_B (och i alla andra punkter), är individ A beredd att betala mer, i termer av den marknadsproducerade varan, för ytterligare en enhet av hemarbete än vad individ B begär för att utföra detta hemarbete. Detta illustreras i figuren genom att bytesrelation A är större än bytesrelation B. Det vill säga, det är möjligt att förbättra för bägge individerna genom samarbete.

Antag att individerna, A och B, bestämmer sig för att bilda ett gemensamt hushåll. Vi är då intresserade av detta hushålls möjligheter att byta marknadsproducerade varor mot hemarbetstid, dvs. vi är intresserade av hur det gemensamma hushållets budgetlinje ser ut. Det första steget i konstruktionen av denna budgetlinje är att tänka sig att hushållet använder enbart marknadsproducerade varor eller enbart hemarbete. Antag att hushållet använder enbart marknadsproducerade varor. Vilken är då hushållets minsta kostnad för att öka hemarbetstiden med en

enhet? Den minsta kostnaden kommer att anges av den hushållsmedlems individuella budgetlinje som har den flackaste lutningen, eftersom detta innebär att denna individ har den lägsta lönen. Om hushållet befinner sig i punkten $2T$, dvs. använder enbart hemarbetstid för produktion av den sammansatta varan, vilket är då det bästa sättet för det gemensamma hushållet att öka mängden marknadsproducerade varor med en enhet? Det bästa för hushållet är att reducera den hushållsmedlems hushållsarbets-tid vars lön är högst, eftersom detta ger en större mängd marknadsproducerade varor för varje tidsenhet än alternativet. Därför kommer hushållets budgetlinje att se ut på följande sätt.

Figur A9. Tvåpersonshushåll



Den feta linjen är det totala hushållets budgetlinje. Denna erhålles genom att parallellförskjuta först den ena sedan den andra individuella budgetlinjen. Skärningspunkterna med axlarna fås som summan av de maximala värdena. Lutningen på hushållets budgetlinje avgörs av de s.k. komparativa fördelarna, dvs. hur effektiv den ena parten är i den ena verksamheten jämfört med effektiviteten i den andra i relation till samma kvot för den andra parten

Vi har medvetet utelämnat indifferenskurvorna i *figur A9* dvs. vi vet inte vilken punkt på hushållets budgetlinje som kommer att väljas. Vi behöver alltså en teori för hur enskilda individernas preferenser aggregeras till hushållets preferenser. Detta skall vi diskutera härnäst.

APPENDIX 4. Teorier för familjen

Som vi har sett bygger livscykelmodellen på att livstidsinkomsten är känd. Eftersom denna till viss del bestäms av individen själv genom, exempelvis, beslut om tidsallokering skall vi fördjupa oss i en teori för ekonomiskt beslutsfattande som i större utsträckning än konsumtions-teorin tar hänsyn till omständigheterna kring de ekonomiska besluten. Det är ett faktum att de flesta människor lever åtminstone någon del av sitt liv i en familj. Därav följer att de beslut angående exempelvis konsumtion vi hitintills analyserat beror av familjens sätt att fatta beslut. Därför skall vi nu studera de dominerande ekonomiska teorierna kring familjens funktionssätt.

De omständigheter som historiskt givit familjen en central roll i människors liv är främst 1) att vi behöver konsumera hela livet men bara har inkomster under en begränsad tid, 2) att vi behöver skydd för variationer i inkomsten under den tid då vi normalt har inkomst, 3) att ”producera” barn och att investera i barns humankapital, 4) att möjliggöra arbetsfördelning i syfte att exploatera komparativa fördelar och 5) att fungera som en institution för riskdelning.

Det är odiskutabelt att familjen och dess struktur påverkar exempelvis dess inkomst och förmögenhet via dess effekt på individernas tidsallokering, investeringar i humankapital och genom transfereringar mellan generationer. Dessutom är familjestrukturen också avgörande för mer svårkvantifierbara faktorer såsom genetiskt arv och kultur. Den centrala frågan för denna framställning är på vilket sätt och i vilken utsträckning familjestrukturen förklarar individernas ekonomiska beslutsfattande i olika avseenden, och på vilket vis familjen förändrar de möjliga konsumtionsvalen. Det vill säga: på vilket sätt påverkar familjen budgetlinjen.

I klassisk nationalekonomi skiljer man inte på olika typer av hushåll eller familjer, vilket innebär att de uppenbara skillnader som existerar ignoreras. I stället tänker man sig att ett hushålls synliga agerande, exempelvis vad gäller efterfrågan på konsumtionsvaror och arbetsutbud, genereras av en mekanism som är lika för alla hushåll och fungerar så att hushållets välfärd blir så stor som möjligt, givet restriktioner på tid och pengar. Traditionellt har nationalekonomin alltså inte varit inriktad på att se bakom den grova förenkling som ett dylikt betraktel-

sesätt innebär. Förenklingen var analytiskt effektiv och fungerade, bedömde man, tillräckligt väl vad gäller det slags frågeställningar ekonomer främst var inriktade på att analysera. Detta förändrades emellertid i och med att Gary Becker i början på 1970-talet utvecklade en teori för att bland annat analysera hur familjen fördelar familjemedlemmarnas tid mellan hushållsarbete och marknadsarbete. Becker sammanfattar sitt arbete rörande familjen i "A treatise of the family" (Becker, 1981 och 1991). Detta arbete har sedan följts av en rad andra teoribildningar.

Vi skall i det följande redogöra kortfattat för de två dominerande ekonomiska teorierna för familjen: Beckermodellen och den icke-kooperativa modellen. Gemensamt för dessa ekonomiska modeller av familjen är att de försöker förklara och förstå mekanismerna bakom familjemedlemmars beteende. Modellerna har emellertid inte nödvändigtvis ett könsperspektiv, eftersom de också kan användas till att förklara familjemedlemmarnas beteende i en familj med en vuxen och barn eller två vuxna av samma kön. Eftersom de flesta familjer består av två vuxna med olika kön, och eventuellt barn, kan det emellertid förefalla naturligt att anlägga ett könsperspektiv genom att tillskriva kvinnor vissa egenskaper och män andra, t.ex. vad gäller deras respektive produktivitet i hemarbete och marknadsarbete. Analysen kommer då att visa dessa skillnaders betydelse för exempelvis familjemedlemmarnas tidsallokering och därmed för mäns och kvinnors arbetsinkomster. Detta innebär att modellerna antar ett könsperspektiv i den mån modellanvändarens antaganden skiljer på män och kvinnor och då också kan utnyttjas för att belysa t.ex. bakgrunden till och betydelsen av skillnader i ekonomiska resurser mellan kvinnor och män.

Innan vi börjar genomgången vill vi nämna att dessa modeller ibland betraktats med skepsis av företrädare för andra discipliner. Kritik har riktats mot det tekniskt formella sättet att analysera familjen. Kritikerna menar att det är omöjligt att beskriva komplexa mänskliga relationer med hjälp av matematiska modeller. Ett sätt att avgöra en modells duglighet är emellertid att se hur väl dess förutsägelser motsvarar vad som kan observeras i tillgänglig statistik. De modeller som vi skall diskutera här är svåra att avfärda med hjälp av detta kriterium.

Beckers modell av familjen¹⁶

De resultat och hypoteser som härletts från Beckermodellen angående familjen har varit (och är) dominerande inom den ekonomiska teorin för familjen. Låt oss beröra det förmodligen mest uppmärksammade resultatet: familjemedlemmarna kan förväntas fördela sin tid mellan hushållet och marknaden enligt komparativa fördelar. Begreppet komparativa fördelar introducerades av nationalekonomen David Ricardo, och har bland annat använts till att förklara handel mellan länder.¹⁷ Förklaringen till mäns och kvinnors relativa tidsallokering mellan hushåll och marknad är alltså enligt Beckermodellen komparativa fördelar. Mannen antas vanligen vara effektivare än kvinnan på arbetsmarknaden (högre lön), och kvinnan vara effektivare än mannen vad gäller hushållsarbete, vilket innebär att mannen har en komparativ fördel på arbetsmarknaden och att familjen maximerar sin produktion av den sammansatta varan då mannen specialiserar sig på marknadsarbete medan kvinnan specialiserar sig på hushållsarbete.

Vinsterna med familjebildning är enligt Beckermodellen den specialisering som blir möjlig eftersom familjemedlemmarna kan koncentrera sig på den sysselsättning inom vilken de har en komparativ fördel. Med andra ord kan sammanslutningen av två individer tillsammans producera mer av den sammansatta varan än vad summan av deras produktion hade varit i två enpersoners hushåll. Vad gäller specialisering argumenterar Becker dessutom för att det krävs en viss nivå av förtroende mellan parterna, vilken uppnås bäst genom de bindningar som det nära förhållandet mellan två makar ger upphov till. I en annan typ av relation är det lättare att tänka sig att individerna betar sig på ett strategiskt och beräknande sätt.

Beckermodellen bortser från de vinster som kan uppstå på grund av stordriftsfördelar. Stordriftsfördelar uppkommer därför att behovet av många varor som är nödvändiga för hushållet inte ökar i proportion till antalet familjemedlemmar på samma sätt som för enpersonershushåll. Exempelvis kanske ett flerpersonershushåll klarar sig med en bil, en tvättmaskin och en TV, samtidigt som två enpersonershushåll behöver två av dessa varor för att det skall vara möjligt att uppnå samma konsumtion som i flerpersonershushållet.

¹⁶ Vi låter "Beckermodellen" vara samlingsbeteckning för modeller av den typ vi diskuterar i detta avsnitt. Möjligen är språkbruket något oegentligt eftersom det finns fler författare som kan förknippas med utvecklingen av den typ av modeller där familjebesluten alltid betraktas som om de fattats enligt konsensus. Dock är det så att Becker är den mest namnkunnige.

¹⁷ En familjemedlem har en komparativ fördel i den sysselsättning där han/hon är mest överlägsen eller minst underlägsen den andra/andre familjemedlemmen.

Beckers argument för att inte inkorporera dessa vinster i sin modell är att dessa vinster förekommer i alla sammanslutningar av individer och följaktligen måste det finnas andra viktigare ekonomiska anledningar till att just familjer bestående av man, kvinna och barn förekommer och bildas.

Beckermodellen möjliggör, som vi har sett, en analys av ekonomiska vinster med att bilda familj. Därifrån är steget inte långt till att utnyttja denna teori för att göra förutsägelser angående hur män och kvinnor väljer varandra med avseende på respektive egenskaper, under antagandet att alla försöker att bilda en familj med så stora välfärdsvinster som möjligt. Becker gör detta genom att dela upp egenskaperna i sådana som måste vara positivt korrelerade mellan makarna respektive sådana som måste vara negativt korrelerade mellan makarna för att produktionen av nyttigheter skall maximeras. Exempel på egenskaper som bör vara negativt korrelerade mellan makarna är löner. Empiriska studier har dock lämnat tveksamt stöd åt denna förutsägelse. Becker (1973) kommer själv fram till att det statistiskt förhåller sig tvärtom: makars löner är positivt korrelerade. Han förklarar emellertid detta med att de kvinnor som ingår i hans studie är sådana som befinner sig i arbetskraften, det vill säga sådana som har en lön högre än sin reservationslön, och att detta medför en positiv korrelation mellan makarnas löner.¹⁸

Traditionellt har det antagits att mannen har en komparativ fördel utanför hushållet, medan kvinnan har antagits ha en komparativ fördel inom hushållssektorn. Detta har man slutit sig till därför att parternas marknadslöner kan observeras och därför att mannen har antagits vara mindre effektiv än kvinnan inom hushållet. Vad gäller parternas produktiviteter inom hushållssektorn är dessa dock svåra att kvantifiera, vilket innebär att det är svårt att med hjälp av empiriska metoder sluta sig till hur de komparativa fördelarna ser ut. Under förutsättning att de komparativa fördelarna är sådana som det vanligen har antagits, förklarar Beckermodellen den empiriskt observerade uppdelningen av mäns och kvinnors tidsinsatser mellan olika sysslor.

¹⁸ Reservationslönen är den lägsta lönen som arbetstagaren är beredd att arbeta för.

Den icke-kooperativa modellen

I Beckermodellen förväntas alla individer agera med familjens bästa för ögonen. Som framgått där finns det ett behov av att analysera situationer där benägenheten att samarbeta kan förväntas vara liten. Till detta behövs en modell som tillåter strategiskt agerande, dvs. en modell som tar hänsyn till att kontrakt gällande exempelvis tidsallokering inte är möjliga att genomdriva.

På samma sätt som Beckers modell bygger på den mikroteoretiska verktygslådan, kan man förknippa den strategiska familjemodellen med en mer central nationalekonomisk teoribildning: den delen av den offentliga ekonomin som studerar privata bidrag till kollektiva varor ("private provision of public goods"). Ett speciellt viktigt bidrag är Bergstrom et.al (1986).

Problemet som uppstår då handlingar inte kan regleras i kontrakt kan illustreras med följande exempel. Exemplet bygger på att det i många fall krävs långvariga förhållanden mellan de människor som tillsammans vinner på exempelvis arbetsfördelning: en man och en kvinna bildar familj och skaffar barn. Det uppstår då ett behov av arbetsfördelning. Låt oss anta att makarna fördelar sin gemensamma tid så att mannen huvudsakligen arbetar utanför hemmet och kvinnan huvudsakligen i hemmet. På detta sätt kan de tillsammans utvinna vinsterna som har sitt ursprung i komparativa fördelar och specialisering. Problemet är dock att en sådan arbetsfördelning kommer att leda till att mannen investerar i marknadsrelaterat humankapital, vars värde är oberoende av familjens fortlevnad, medan kvinnan investerar i familjerelaterat humankapital, vars värde till stor del beror av familjens fortlevnad. Den make (i detta fallet kvinnan) som huvudsakligen allokerar sin tid till hemmet hamnar i en beroendeställning gentemot den andre maken. Ett löfte från mannens sida att försörja kvinnan är inte möjligt att genomdriva i domstol, vilket innebär att kvinnan behöver någon form av försäkran att mannen inte kommer att bryta sitt löfte. Om familjen splittras hamnar kvinnan i en ekonomiskt svår situation eftersom hon har lite (eller inget) humankapital med marknadsvärde.

Det är rimligt att anta att de individer som står i begrepp att bilda familj påverkas av det de kan observera i sin omgivning: de många skilsmässorna innebär att också jag löper en viss risk att hamna i samma situation. Den familjemedlem som förväntas fördela en stor del av sin tid till hemmet borde bli mindre benägen till detta ju större skilsmässorisen uppfattas vara. En lösning på detta problem vore att tillåta äganderätter i andra individers humankapital.

Referenser

- Becker, Gary S. "A theory of the Allocation of Time". *Economic Journal* 75(1965).
- Becker, Gary S. "A theory of marriage: part 1". *Journal of political economy* 81(1973).
- Becker, Gary S. "A theory of marriage: part 2". *Journal of political economy* 81(1974).
- Becker, Gary. *A Treatise on the Family*. Harvard University Press. 1991.
- Bergstrom Theodore, Blume Lawrence and Varian Hal. "On the private provision of public goods". *Journal of public economics*. 29(1986).
- Konrad, K och K-E Lommerud, 1995. "Non-Cooperative Families". *Scandinavian Journal of Economics* 97(1995).
- Lancaster, Kelvin J. "A new approach to consumer theory". *Journal of political economy* (1966): p 132–157.
- Pålsson, A-M. "De Svenska Hushållens Sparande och Förmögenhet 1975 – 1996".
- Working paper. Institute of Economic Research, Report 8. Lund University. 1998.
- Friedman, M. "A Theory of the Consumption Function", Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Modigliani, F. "The Role of Intergenerational Transfers and Lifecycle Saving in the Accumulation of Wealth", *The Journal of Economic Perspectives*, 2:1988, pp 15–40.
- Kotlikoff, J.L. och L.H. Summers. "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, 89:1981, pp 706–732.

Nya marknader – schematisk beskrivning om bl.a. regelverk och klagomöjligheter

	• Regler	• Tillsyn	Klagomöjlighet
Kollektiv persontrafik	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Länsstyrelsen eller kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN eller domstol
Elmarknaden	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • KkL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens energimyndighet 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN eller domstol. • ARN kan inte pröva tvister som gäller elräkning angående förbrukning av ström. • Nätmyndighet prövar tvister om skyldighet att leverera el
Fjärrvärme	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens energimyndighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens va-nämnd • Domstol
Järnvägstrafik	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Banverket 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN eller domstol
Post	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Post- och telestyrelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN eller domstol

Tele	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Post- och telestyrelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN och domstol • ARN kan inte pröva tvist som gäller samtalsdebitering
Barnomsorg	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja/nej * 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen • Skolverket 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN och domstol (civilrättsliga förhållanden)
Färdtjänst	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja/nej * 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN och domstol (civilrättsliga förhållanden)
Hemtjänst och äldreomsorg	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja/nej * 	<ul style="list-style-type: none"> • Socialstyrelsen • Länsstyrelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN och domstol (civilrättsliga förhållanden)
Hälsa- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – ja/nej* 	<ul style="list-style-type: none"> • Socialstyrelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Domstol (skadestånd m.m.) • ARN prövar inte tvister som rör hälso- och sjukvård • Patientnämnd
Skola	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – nej ** 	<ul style="list-style-type: none"> • Skolverket 	<ul style="list-style-type: none"> • Skolverket ?
Renhållning – sophämtning	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsrättsliga regler – ja • KtjL – nej • Marknadsrättsliga regler – nej 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen • Länsstyrelsen • Naturvårdsverket 	<ul style="list-style-type: none"> • ARN och domstol (civilrättsliga förhållanden)

Sotning	<ul style="list-style-type: none">• Offentligrättsliga regler – ja• KtjL – ja• Marknadsrättsliga regler – nej	<ul style="list-style-type: none">• Kommunen	<ul style="list-style-type: none">• ARN och domstol (civilrättsliga förhållanden)
----------------	---	--	---

* De marknadsrättsliga reglerna bör vara tillämpliga i de fall då verksamheten utgör näringsverksamhet och det inte är fråga om myndighetsutövning.

** Mot bakgrund av att allmän skolplikt gäller (grundskolan) och den offentligrättsliga regleringen som bland annat inte medger avgifter i någon större utsträckning för undervisning m.m. bör de marknadsrättsliga reglerna inte, i praktiken, bli tillämpliga.

Finansiella tjänster

från ett konsumentperspektiv

En delrapport från Konsumentpolitiska kommittén 2000
Stockholm 1999

Förord

Genom beslut den 7 januari 1999 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsument och ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation. Enligt direktiven skall kommittén analysera och vid behov lämna förslag om bl.a. hushållsekonomiska frågor och på det området skall kommittén lämna en delrapport om finansiella tjänster.

Riksdagsledamoten Anita Johansson (s) är ordförande i kommittén och riksdagsledamöterna Berit Adolfsson (m), Birgitta Ahlqvist (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Tanja Linderborg (v) och Karin Olsson (s), f.d. riksdagsledamöterna Lennart Brunander (c) och Camilla Dahlin-Andersson (fp), samt marknadschefen Thord Andersson (kd) och studerande Paulo Silva (mp) är ledamöter i kommittén.

Hovrättsassessorn Carina Crantz, generaldirektören Axel Edling, avdelningschefen Kerstin af Jochnick, hovrättsassessorn Magnus Medin och departementsrådet Carina Törnblom är förordnade att som sakkunniga ingå i kommittén.

Kommittén har antagit namnet *Konsumentpolitiska kommittén 2000*.

I kommitténs arbete med finansiella tjänster deltar följande förordnade experter. Vice ordföranden vid Allmänna reklamationsnämnden Britta Ahnmé Kågerman, vice vd Anders Beskow, advokaten Tom Ekelund, generalsekreteraren i Sveriges Konsumentråd Maicen Ekman, jur kand Lena Falk, verkställande direktören Peter Friberg, chefsjuristen Hélène Hellners, bitr. avdelningschefen Bo Hesselgren, generalsekreteraren i Konsumenter i Samverkan Bengt Ingerstam, konsumentsekreteraren Eva Lundmark, departementssekreteraren Sophie Nordström, bankjuristen Lars Rutberg, enhetschefen Ann-Mari Rydell, departementssekreteraren Herbert Silbermann, direktören Walter Sköldefors, direktören Anders Stenlund, departementssekreteraren Johan Alling och departementssekreteraren Pernilla Larsson.

Chefen för Konsumenternas Försäkringsbyrå Gunnar Olsson biträder som expert kommitténs sekretariat. I sekretariatet ingår rådmannen Gunnar Lavett (huvudsekreterare), jur kand Kari Björkqvist och avdelningsdirektören Eva Lindström.

När det gäller kommitténs uppdrag med en delrapport om finansiella tjänster är det härmed slutfört. Rapporten skall närmast ses som just en delrapport – ett diskussionsunderlag – för bl.a. kommitténs fortsatta arbete på området finansiella tjänster. Vår avsikt är att i slutbetänkandet återkomma och där presentera våra slutliga ställningstaganden.

Stockholm i september 1999

Kommittén

Innehåll

Sammanfattning	551
Inledning.....	567
Närmare om vårt uppdrag	568
1 Bakgrund	571
2 Finansiella tjänster, begreppet - området	573
3 Det nuvarande konsumentskyddet på området	575
3.1 Allmänna och mera övergripande bestämmelser	575
3.1.1 Lagstiftning	575
Marknadsföringslagen (1995:450)	
Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsument förhållanden (och 36 § avtalslagen)	
Prisinformationslagen (1991:601)	
Skuldsaneringslagen (1994:334)	
3.1.2 Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på området	579
Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 1996:25)	
Finansinspektionens allmänna råd om riktlinjer för hantering av etiska frågor hos institut som står under inspektionens tillsyn (FFFS 1998:22)	
3.2 Bankområdet	582
3.2.1 Det övergripande regelsystemet	582
Bankrörelselagen (1987:617)	
Lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet	
Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	
3.2.2 Närmare om insättningar och sparande m.m.	584
<i>Institut som står under tillsyn</i>	
<i>Övriga</i>	
Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	

	Lag (1990:1114) om värdepappersfonder	
	Lagen (1999:158) om investerarskydd	
3.2.3	Närmare om betaltjänster	586
	Om s.k. kundmedelskonton	
	Valutaväxlingslagen (1996:1006)	
	Lag (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet	
3.2.4	Närmare om konsumentkrediter	589
	Konsumentkreditlagen (1992:830)	
3.2.5	Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på bankområdet	590
	Finansinspektionens (Bankinspektionens) allmänna råd angående reklamationer i bankautomatverksamhet (FFFS 1991:16)	
	Finansinspektionens allmänna råd om information för inlåningskonton m.m. (FFFS 1993:20)	
	Finansinspektionens allmänna råd om ränteskillnads ersättning m.m. vid förtida lösen av konsumentkredit med bunden ränta för bostadsändamål (FFFS 1994:30)	
	Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsument förhållanden (FFFS 1997:33)	
	Finansinspektionens föreskrifter om handel och tjänster på värdepappersmarknaden (FFFS 1998:21)	
	Finansinspektionens föreskrifter om värdepappersfonder (FFFS 1997:11)	
	Konsumentverkets riktlinjer för tillämpning av konsument kreditlagen (KOVFS 1992:4)	
3.2.6	Aktuella utredningar och lagstiftningsarbeten på bankområdet	595
	Betalserviceutredningens betänkande, Kassaservice (SOU 1998:159)	
	Banklagskommitténs delbetänkande, Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag (SOU 1998:160)	
	Utredningen om elektroniska pengar, E-pengar - näringsrättsliga frågor (1998:14) respektive civilrättsliga frågor (SOU 1998:122)	
3.3	Försäkringsområdet	598
3.3.1	Det övergripande regelsystemet	598
	Försäkringsrörelselagen (1982:713)	
	Lagen (1989:508) om försäkringsmäklare	
3.3.2	Närmare om privata försäkringar	600
	Konsumentförsäkringslagen och försäkringsavtalslagen	
3.3.3	Socialförsäkring	602
	Den nya allmänna pensionen	
3.3.4	Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på försäkringsområdet	605

	Finansinspektionens föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:28)	
	Finansinspektionens allmänna råd om privat sjukförsäkring som marknadsförs i Sverige (FFFS 1995:46)	
	Finansinspektionens allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52)	
	Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information till livförsäkringstagare (FFFS 1998:9)	
	Konsumentverkets riktlinjer för information om vissa konsumentför-säkringar (KOVFS 1981:3)	
3.3.5	Aktuella utredningar och lagstiftningsarbeten på försäkringsområdet	609
	Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39)	
	Genetisk integritet — vem har rätt att använda information från genetiska undersökningar (Ds 1996:13)	
	Försäkringsmäklarutredningens betänkande Försäkringsmäklare, En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen (SOU 1997:79).	
4	Konsumentpolitikens mål	613
4.1	Allmänt	613
4.2	Finansiella tjänster	614
5	Konsumentpolitiken i EU och det nordiska samarbetet	615
5.1	Konsumentpolitiken i EU	615
5.1.1	Allmänt	615
5.1.2	Sveriges arbete med konsumentfrågor inom EU	616
5.1.3	Närmare om konsumentarbetet i EU som rör området finansiella tjänster	616
5.2	Det nordiska samarbetet	619
6	Aktörerna - myndigheter och andra organ på området	621
6.1	Finansinspektionen	621
6.2	Konsumentverket/KO	622
6.3	Närmare om Konsumentombudsmannen (KO)	624
6.4	Finansinspektionens och Konsumentverkets arbete med finansiella tjänster	625
6.4.1	Närmare om Finansinspektionens och Konsumentverkets samarbete på området	626
6.4.2	Myndigheternas rapportering	628
	Allmänna och mera övergripande rapporter	628
	Konsumentverket, Hur använder konsumenterna finansiella tjänster? Om sparande, lån, betaltjänster och försäkringar (1997:17)	

	Konsumentverket, Finansiella tjänster i ett konsument perspektiv – en undersökning om betaltjänster, sparande, lån och försäkring (1998:16)	
	Konsumentverket, Marknadsföring av fonfder (1998:32)	
	Bankområdet	630
	Finansinspektionen, Betaltjänster och kundrärlighet (1998:2)	
	Finansinspektionen, Bankernas betaltjänster – avgifter och information (1999:3)	
	Konsumentverket, Ränteberäkning på insättningskonton i bank (1995/96:24)	
	Konsumentverket, Finansiella tjänster och avtalsvillkor (1995/96:36)	
	Försäkringsområdet	633
	Finansinspektionen, Försäkringsbolagen och de trafik skadade (1998:6)	
	Finansinspektionen, Internet och försäkring (1998:7)	
6.5	Stiftelsen Konsumenternas Bankbyrå	634
6.6	Stiftelsen Konsumenternas Försäkringsbyrå	635
6.7	Den kommunala verksamheten	636
6.8	Marknadsdomstolen	637
6.9	De frivilliga konsumentorganisationerna	637
7	Tvistlösningen	639
7.1	Inledning	639
7.2	Allmänna reklamationsnämnden (ARN)	640
7.2.1	Allmänt	640
7.2.2	Närmare om grupptalan vid ARN	642
7.3	Reklamationshantering i övrigt - de s.k. bransch-nämnderna	642
	Bolagsinterna överprövningsmöjligheter	
	Bolagsgemensamma försäkringsnämnder	
	Trafikskadenämnden	
	Kollektiv avtalsförsäkring	
	<i>TFA-nämnden</i>	
	<i>Skiljenämnden för AMF-försäkringar</i>	
	Läkemedelsskadenämnden	
	Patientskadenämnden	
7.4	Domstolsförfarandet	647
7.4.1	Allmänt	647
7.4.2	Något om utvecklingen beträffande domstolsförfarandet i konsumenttvister	648
7.4.3	Om KO:s medverkan i vissa konsumenttvister	649

8	Konsumentproblem - en lägesrapport med förslag till förändringar	651
8.1	Inledning	651
8.2	Något om utvecklingen och trender på området	653
8.3	Närmare om bankområdet	661
8.3.1	Banklagskommitténs förslag - också en fråga om konsumentskydd	661
8.3.2	Sparande och placeringar	664
	Bankkonton	
	Bundet pensionssparande	
	Fonder och värdepappershandel	
	Konsumentproblem	
8.3.3	Betaltjänster	667
	Särskilt om konto- och bankkort	
	E-pengar	
	Utlandsbetalningar	
	Pris- och kostnadsinformation	
8.3.4	Kreditgivning	672
	Om s.k. blancolån	
	<i>S.k. snabb lån</i>	
	<i>S.k. önskade krediter</i>	
	<i>Något om kreditprövningen</i>	
	Kontantinsats	
	Den effektiva räntan och information om kreditkostnader	
8.4	Försäkringsområdet	678
8.4.1	Långsiktigt försäkringssparande	678
8.4.2	Det nya pensionssystemet	680
	Konsumenternas kunskaper om pensionssystemen	
8.5	Internet	684
8.5.1	Internetanvändningen på området	684
8.5.2	Säkerheten vid Internetanvändning	685
	Internetbanker	
	Den elektroniska handeln	
8.6	Rådgivning	688
8.7	Privatekonomi - ett nytt skolämne	690
8.8	Reklamationshantering	692
8.9	Tvistlösning	693
8.9.1	Närmare om tvistlösning utanför domstol	693
	Allmänna reklamationsnämnden (ARN)	
	Övriga nämnder	
8.9.2	Domstolsprövningen och KO:s talerätt	697
8.10	Tillsyn och övervakning	697
	Resurser	
	Föreskrifter och sanktioner	

Bilaga

Konsumentverkets riktlinjer för tillämpning av konsument
kredit lagen (1992:830) m.m. (KOVFS 1992:3)

..... 701

Sammanfattning

Att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt är ett centralt konsumentpolitiskt mål.

Finansiella tjänster som t.ex. banktjänster, sparande, krediter, betalningsförmedling, försäkringar m.m. påverkar i hög grad hushållens ekonomi. Mot bakgrund av de förändringar som har skett såväl på marknaden som i välfärdssystemen har det blivit allt viktigare att bevaka de finansiella tjänsterna från ett konsumentperspektiv.

Under senare år har utbudet av finansiella tjänster från utländska företag på den svenska marknaden ökat, vilket medför en delvis ny situation för konsumenten.

Internationaliseringen av marknadsföringen och förverkligandet av den inre marknaden inom EU gör det också än mer angeläget att ge konsumenterna kunskap om inhemska och utländska finansiella tjänster, för att göra det möjligt att aktivt och medvetet välja mellan dem.

I våra direktiv anges att viktiga konsumentpolitiska områden och arbetsformer behöver analyseras i syfte att uppnå en så effektiv konsumentpolitik som möjligt. Vårt uppdrag är att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall utformas för att kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardag. Vi skall analysera och vid behov lämna förslag om bl.a. hushållsekonomiska frågor och då särskilt inom området finansiella tjänster.

Bakgrund

Under senare år har utvecklingen på det finansiella området varit snabb och intensiv. I början av 1980-talet inleddes en avreglering av kreditmarknaden som därefter successivt genomförts. År 1985 avskaffades utlåningstaken. Därmed upphörde den sista begränsningen när det gäller bankernas kreditgivning. Mellan åren 1987 och 1990 i det närmaste fördubblades utlåningen i banker och finansbolag. I vissa fall ledde den omfattande utlåningen till att konsumenter fick problem och hamnade i s.k. skuldfällor.

Av tradition har den svenska bankmarknaden dominerats av ett fåtal aktörer. I takt med den ökade internationaliseringen har marknaderna för finansiella tjänster kommit successivt att avregleras, vilket har öppnat möjligheter för ökad konkurrens mellan såväl svenska som utländska institut.

Ett nytt inslag som innebär ytterligare ett steg mot ökad konkurrens är att detaljhandeln i allt större utsträckning har kommit att erbjuda sina kunder att ha pengar på s.k. räntebärande kundmedelskonton.

Även inom försäkringsområdet har avregleringar, rationaliseringsåtgärder och införandet av ny teknik medfört förändringar; t.ex. återfinns numera bank och försäkring allt oftare inom samma koncern. Konkurrensen har ökat och detta bl.a. beroende på nya försäkringsprodukter både inom liv- och sakområdet.

Den utveckling som har skett innebär förbättringar för den enskilde, bl.a. genom ökat utbud och större valfrihet, men också att det blivit svårare för den enskilde att välja rätt ur det stora utbudet.

Också det nya pensionssystemet som kommer att innebära att man själv kan bestämma vem som skall förvalta pengarna kommer att ställa större krav på information till - och aktivitet av - den enskilde.

Finansiella tjänster, begreppet - området

Med begreppet finansiella tjänster avses främst sådana tjänster som tillhandahålls av de finansiella instituten, t.ex. banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag och numera också t.ex. detaljhandeln och bensenbranschens erbjudanden om kontokorttjänster. Området kan ringas in att omfatta främst följande tjänster.

- *Insättningar och sparande*: inlåningskonton, fonder, obligationer och andra värdepapper, pensionssparande
- *Betaltjänster*: gireringar, kontokort, ”elektroniska plånböcker”, checkar
- *Krediter*: kreditköp, blanco- och borgenslån, boendekrediter
- *Försäkringar*: skade- och personförsäkringar, inklusive pensionsförsäkringar

Det nuvarande konsumentskyddet på området

Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för de verksamheter som bedrivs på området. Ett intresse som styr och beaktas vid regleringar och lagstiftning är konsumentskyddet. I konsumentskyddet

ligger att enskilda konsumenter inte vilseleds eller utnyttjas på ett otillbörligt sätt liksom att de skall kunna fatta rationella beslut.

I Sverige har de senaste åren en rad reformer genomförts för att stärka konsumenternas ställning. Det nuvarande konsumentskyddet på området finansiella tjänster - i första hand lagstiftning och av myndigheterna utfärdade föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer - samt de utredningar och lagstiftningsarbeten som är aktuella, beskrivs i den här rapporten relativt utförligt under *avsnitt 3*. Under *avsnitt 4 - 5* redogörs för de nationella konsumentpolitiska målen och de i EU samt det nordiska samarbetet på området. I *avsnitt 6 - 7* beskrivs aktörerna - myndigheter och andra organ - samt det reklamations- och tvistlösningsförfarande som finns på området.

Konsumentproblem - en lägesrapport med förslag till förändringar

I våra direktiv framhålls att Sverige har ett gott grundläggande konsumentskydd och att det hos oss finns en konsumentskyddande lagstiftning inom området finansiella tjänster. Särskilt på områdena för en del sparformer och betaltjänster skall vi enligt direktiven analysera om det konsumenträttsliga skyddet, inte minst vad gäller informationskrav, är tillräckligt och i förekommande fall föreslå hur det kan förbättras. Vidare har vi i uppdrag att beakta den ökade handeln över gränserna och att överväga en eventuell permanentning av KO:s talerätt.

Den genomgång vi har gjort av det konsumentskydd som finns på området finansiella tjänster visar enligt vår mening att det grundläggande skyddet är gott. Såväl lagstiftningen som de övriga instrument - föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer samt reklamationshantering och tvistlösning - som finns för efterlevnad och övervakning av marknaden uppfyller i stort de krav som kan ställas. Till detta kommer att regeringen och berörda myndigheter fortsätter att aktivt verka för ett bättre konsumentskydd genom det arbetet som sker här hemma och det som bedrivs i EU samt i det nordiska samarbetet.

Vi har också - *från ett konsumentperspektiv* - närmare undersökt hur konsumentskyddet uppfattas och fungerar i praktiken.

När det gäller förhållandena och utvecklingen på marknaderna för finansiella tjänster har vi från ett sådant perspektiv funnit i huvudsak de frågor och problem som beskrivs i *avsnitt 8* vara aktuella och av intresse. Avsnittet skall i första hand ses som en lägesbeskrivning och ett diskussionsunderlag för det fortsatta arbetet och vi kommer i slutbetänkandet att återkomma för att där ta ställning till de frågor som

aktualiserats. Lägesrapporten behandlar förutom ett avsnitt om utveckling och trender, följande områden.

Bankområdet

Banklagskommitténs förslag - också en fråga om konsumentskydd

Banklagskommittén (Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag SOU 1998:160) har i ett makroperspektiv analyserat behovet av ändrade rörelseregler inom bankområdet men någon närmare kartläggning eller värdering av vilka konsekvenser den föreslagna förändringen och regleringen får för konsumenterna har inte gjorts. Vi har därför studerat förslaget och funnit anledning att rekommendera följande.

- Banklagskommitténs förslag om att släppa inlåningen fri bör inte genomföras. För det fall förslaget ändå genomförs anser vi att bestämmelserna om insättningsgaranti och eventuellt andra viktiga skyddsregler bör gälla *alla* som bedriver inlåningsverksamhet.

Sparande och placeringar

Utvecklingen för hushållens sparande går allt mer från traditionellt banksparande till fondsparande och en mer riskfylld värdepappershandel, såsom optioner och aktier. En bidragande orsak till den utvecklingen är ostridigt den numera historiskt sett låga räntenivån på banksparandet men också den aktiva marknadsföring som sker från banker och värdepappersinstitut.

Många kunder saknar erforderliga kunskaper om systemet, vilka risker det nya sparandet för med sig och hur man gör riskbedömningar och i många fall är det t.o.m. är så att den enskilde är helt ovetande om att det finns risker.

Till marknaden för det nya sparandet kommer nya grupper av fond- och aktiesparare som inte sällan har bristfälliga kunskaper om hur hanteringen går till och vilka risker som finns med sådana former av sparande.

Även om informationen från instituten är omfattande och seriös har det visat sig att informationsproblemet fortfarande är stort.

- För att underlätta för nya och mer oerfarna konsumenter att tillgodgöra sig fördelarna av de mer avancerade och allt mer komplexa finansiella produkterna och erbjudandena skulle t.ex.

Konsumentverket i samarbete med Finansinspektionen kunna ges ett särskilt uppdrag att verka för en *kvalitetshöjning* av informationen kring riskerna med sparande och placeringar.

- Konsumenter behöver ofta hjälp med att omvandla den allt mer omfattande finansiella informationen till effektiv kunskap. Vi anser en möjlig väg vara att låta t.ex. Konsumentverket svara för att ett *riskklassificeringssystem* utarbetas som innebär att olika former av sparande och placeringar värderas och indelas i olika riskklasser.

Betaltjänster

Det är i första hand på det område där bankerna erbjuder allmänheten olika betaltjänster som internationaliseringen, den snabba teknikutvecklingen och avregleringen på marknaden har inneburit de största förändringarna. Det är främst utvecklingen inom telefon- och Internettekniken som bidragit till att antalet transaktioner direkt i kassa minskar medan utnyttjandet av kort-, giro- samt telefon- och Internetbanktjänster ökar. Samtidigt ökar kostnaderna för personlig betjäning i kassa genom höjda avgifter.

Ett samordnat skydd m.m.

På området betaltjänster har vi funnit att problematiken mycket rör sådana frågor som handlar om information. Vidare har vi uppmärksammat på behovet av ett samordnat skydd på området betaltjänster.

- Förslaget om en svensk betaltjänstlag har ännu inte genomförts. Från flera håll har framförts den uppfattningen att förslaget fortfarande bör vara aktuellt och således genomföras. Det finns därför enligt vår mening anledning att uppmärksamma Betaltjänstutredningens förslag (Betaltjänster, SOU 1995:69). I det sammanhanget kan även frågan om betalningsansvar vid förlust av kontokort behandlas.

E-pengar

Det finns en stor osäkerhet också i fråga om det nya betalningsmedel som elektroniska pengar utgör. Med e-pengar menas i dag digitala värdeenheter som används som allmänna betalningsinstrument. Det är närmast fråga om elektroniska registreringar av medel som kan användas för betalningar utan att finnas på ett individualiserat konto.

Sådana frågor som förhållandet mellan betalare och betalningsmottagare och mellan utgivare och användare är närmast en fråga om konsumentskydd..

Behovet av skydd för konsumenter vid betalning med e-pengar bedömer vi vara angeläget och vi utgår från att problemet får en lösning ganska snart utifrån det EG-direktiv som finns på området och vad som föreslås i de två betänkandena om e-pengar (E-pengar - näringsrättsliga frågor, SOU 1998:14 och E-pengar - civilrättsliga frågor, SOU 1998:122) som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Utlandsbetalningar

Det har visat sig att många känner osäkerhet vid betalningar till utlandet. Problemet torde genom den nya lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ha fått sin lösning. Vi anser emellertid att det är viktigt

- att det informationskrav som finns i lagen verkligen efterlevs och att banker och andra institut som förmedlar betalningar noga försäkras sig om att informationen verkligen når kunden; det kan inte anses vara tillfyllest att det t.ex. i en banklokal finns informationsmaterial som det är upp till kunden att uppmärksamma och tillgodogöra sig innehållet i.

Enligt vår mening torde problem och osäkerhet kvarstå när det gäller betalningar till länder som inte tillhör gemenskapen. Det är därför angeläget

- att de förmedlande instituten i den mån det finns förutsättningar, inte gör någon skillnad för betalningar till länder utanför gemenskapen.

Pris- och kostnadsinformation

Det har visat sig att många konsumenter inte känner till vad olika finansiella tjänster kostar. Detta kan vara en orsak till att konsumenter i stor utsträckning fortsätter att använda sig av tjänster som är dyra, i stället för att byta till billigare. Det är i detta hänseende främst konsumenter med låga inkomster som är okunniga om kostnaderna för betaltjänster och de använder på grund härav ofta det dyraste sättet att betala räkningar. Det finns grupper av konsumenter som inte vet hur de

skall sköta sina bankärenden på enklaste och billigaste sätt och de uppfattar den information om betaltjänster som ges som alltför krånglig och omfattande. Yngre personer, arbetslösa och låginkomsttagare anses ha särskilt svårt att anpassa sig till de nya och billiga tjänsterna på marknaden. Vi menar därför att

- det är viktigt att finansinstitutens information om priser och avgifter för olika produkter och tjänster förbättras. Ett grundläggande krav måste vara att priset för en viss tjänst dels anges i allt marknadsföringsmaterial, dels alltid anges i samband med en beställning i kassa, vid kontakt med telefonbanken, vid tjänster via Internet etc.

Prisinformationslagen (1991:601) bör enligt vår mening vara utgångspunkten för en förbättrad prisinformation om de finansiella tjänsterna. Enligt lagen skall prisuppgift alltid lämnas när en näringsidkare marknadsför bestämda varor eller tjänster. Frågor som aktualiserats och som bör övervägas är

- om inte prisinformationslagen (1991:601) behöver kompletteras eller anpassas så att det tydligt framgår att den även omfattar finansiella tjänster.
- att ge Konsumentverket rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur prisinformationen på området bör utformas.

Det är angeläget att marknadsöversikter och liknande tas fram för att ge konsumenterna en möjlighet att jämföra utbud, avgifter, räntor m.m. hos olika finansinstitut. I det sammanhanget bör också diskuteras en central databas för bl.a. information och kostnadsjämförelser på hela det finansiella området.

Kreditgivning

Blancolån

En verksamhet som inte sällan för med sig problem för konsumenterna är den som vissa kreditinstitut bedriver med snabbt beviljade lån med mycket höga räntor, t.ex. s.k. telefonlån och kontokrediter vid köp av varor. Det har t.ex. visat sig att ca 50 procent av de personer som är föremål för skuldsanering har skulder som hänför sig till sådana lån.

I dag kan t.ex. ansökan om sådana lån göras via Internet eller telefon, men lånehandlingarna skickas hem med post för underskrift innan lånet beviljas. Tekniken gör det redan nu möjligt att låne-

handlingar signeras elektroniskt via Internet. Kommer sådana tillvägagångssätt att accepteras i stället för egenhändigt gjorda namnteckningar kommer kundens betänketid mellan låneansökan och beviljande av krediten i det närmaste att helt försvinna. För de flesta konsumenter torde det inte innebära några problem. Det finns emellertid en risk att en del konsumenter kommer att öka sin skuldsättning genom överlagda krediter.

Ett annat problem har visat sig vara den kreditgivning som sker när man i samband med köp av en kapitalvara i butik på plats erbjuds och beviljas en kredit som inte bara motsvarar varans pris utan är högre; man tar en kredit som man kanske inte hade tänkt sig från början. Krediten kan dessutom - allteftersom man amorterar - utnyttjas och tas i anspråk för nya köp. Detta leder till att konsumenten får en form av "oönskad" kredit som leder till ytterligare skuldsättning. Systemet innebär att man kan fortsätta på samma kredit vid andra köpetillfällen utan att närmare undersöka om billigare kredit går att erhålla på annat håll.

- Det är enligt vår mening angeläget att myndigheterna noga följer utvecklingen beträffande dessa former av kreditgivning och, om det visar sig nödvändigt, närmare utreder dessa frågor.

Kreditprövningen

Konsumentkreditlagen innehåller ingen närmare bestämmelse om krav på kreditprövning. I begreppet god kreditgivningssed (5 §) ligger emellertid ett krav på att kreditprövning skall ske. Enligt förarbetena anses nämligen en kreditgivare som avstår från varje form av kreditprövning i de flesta fall bryta mot god kreditgivningssed. Dessutom finns i t.ex. bankrörelselagen (1987:617) och lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet bestämmelser om kreditprövning. Frågor som aktualiserats och som bör övervägas är bl.a.

- ett uttryckligt krav på kreditprövning i konsumentkreditlagen.
- närmare bestämmelser om kreditprövning i form av bindande föreskrifter med sanktionsmöjligheter vid överträdelser av bestämmelserna och som bör omfatta alla slag av kreditgivare, även de som i dag står utanför Finansinspektionens tillsyn.
- skärpta regler för kreditprövning, i första hand när det gäller kreditgivning vid s.k. snabb lån.

Kontantinsats

I 14 § konsumentkreditlagen anges att en säljare vid kreditköp i enlighet med god sed på marknaden skall ta ut en kontantinsats av köparen och att denna skall motsvara minst 20 procent av varans kontantpris. De flesta konsumentkrediter som i dag förekommer vid köp ges i form av en kontokredit. Det är numera i stort sett bara vid kreditköp av bilar och båtar det förekommer kontantinsats. Konsumentkreditlagens krav på kontantinsats är i dag inte tillämpligt på en mycket stor del av de kreditköp som förekommer. Den återhållande verkan som bestämmelsen syftar till har således mycket begränsad effekt. Det finns därför anledning att överväga

- att utöka tillämpningsområdet till att omfatta även kontokreditköp eller ta bort bestämmelsen.

Den effektiva räntan och information om kreditkostnader

I våra kontakter med olika aktörer har vi uppmärksammats på det förhållandet, att många människor har svårt att skaffa sig en uppfattning om den faktiska kreditkostnaden. Även om det förhåller sig så att en kredit med högre effektiv ränta är dyrare rent definitionsmässigt än en kredit med lägre ränta, är det för de flesta konsumenter närmast omöjligt att omsätta denna information till en uppskattning av kreditkostnaden i kronor och ören. Den effektiva ränta som anges i ett procenttal ger nämligen inte konsumenten någon uppfattning om den totala kostnaden för krediten. För att öka konsumenternas möjlighet att få en klar bild av vad en kredit kostar har det från vissa håll framförts önskemål om att kreditkostnaden i kronor borde framgå även vid marknadsföring av fristående krediter som ett komplement till den effektiva räntan, i likhet med vad som redan gäller vid erbjudanden om kreditköp av särskild vara. Vi delar den uppfattningen och anser därför att det bör övervägas åtgärder för att åstadkomma

- att kreditkostnaden anges i kronor och att detta även framgår vid marknadsföring av fristående krediter som ett komplement till den effektiva räntan.

Försäkringsområdet

Hushållens beroende av finansiella tjänster har ökat under senare år, bl.a. i samband med ändringar i olika trygghets- och välfärdssystem. Valet av exempelvis försäkringsprodukt är inte sällan av stor betydelse för hushållens ekonomi. Det blir allt viktigare för konsumenter att hitta de för den enskilde bästa försäkringslösningarna när det gäller familjeskydd och skydd för egendom. Vidare konkurrerar försäkringsbolagen i allt större omfattning med innehållet i olika försäkringar, t.ex. hem- och motorfordonsförsäkringar. Konsumenter kommer i allt större utsträckning att erbjudas försäkringstjänster av utländska försäkringsgivare. Dessa förhållanden innebär att informationen till hushållen om försäkringsvillkoren, t.ex. vad olika försäkringar omfattar, blir av allt större betydelse.

Det nya pensionssystemet

Drygt fyra miljoner människor kommer att omfattas av den nya premiepensionen. Av dessa har hälften i dag inte något eget fond- eller värdepapperssparande. Därmed tillkommer en ganska stor och helt ny grupp av fondsparare som måste få erforderlig kunskap, information och vägledning. För den enskilde kommer i många fall den nya ordningen att föra med sig stora problem eftersom många kommer att få svårt att förstå innebörden av systemet och vilka konsekvenser det kan få. Bl.a. finns det ca 1000 fonder att välja mellan.

Utöver den allmänna pensionen förekommer *avtalspension* grundad på kollektivavtal. De som omfattas av avtalspension kommer i ökad omfattning att själva få bestämma hur pensionsmedlen skall förvaltas. Den enskilde kan välja bl.a. försäkringsbolag och sparform. Också här är det sålunda fråga om att den enskilde måste engagera sig och personligen agera när det gäller fondsparande.

Konsumenternas kunskaper om pensionssystemen

I samband med förberedelserna för informationsinsatserna för det nya pensionssystemet genomförde Riksförsäkringsverket en ganska omfattande undersökning om allmänhetens kunskaper, intresse och handlande när det gäller pensioner. Undersökningen visar att de flesta har dålig kunskap om pensionskyddet i allmänhet.

Resultatet av de informations- och rådgivningsinsatser som genomfördes visar enligt Riksförsäkringsverket att människor i allmänhet efterfrågar och är intresserade av *individuell* information och

rådgivning, inte av mera allmän information om pensionssystemet som sådant och dess uppbyggnad.

Det finns i dag en vilja att samordna informationen om premiepensionen med den om avtalsförsäkringar. För att möjliggöra en jämförelse mellan den allmänna pensionen och avtalspensionen måste emellertid sådana faktorer som t.ex. begrepp och utbetalningstid vara enhetliga. Mot bakgrund av vad som framkommit beträffande bristande kunskaper och bristande intresse för pensionsskyddet anser vi det vara angeläget

- att åtgärder vidtas för att samordna informationen om den allmänna pensionen och avtalspensionen, i syfte att underlätta för konsumenterna att bilda sig en uppfattning om hur den framtida pensionen kommer att se ut.
- att berörda parter, dvs. Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och arbetsmarknadens parter, i det sammanhanget undersöker möjligheterna för en gemensam central och lokal rådgivning.

Internet

Det finns inga säkra uppgifter om hur många svenskar som i dag har tillgång till Internet. De flesta skattningar pekar dock på att det rör sig om ungefär halva befolkningen. Det är framför allt i fråga om tjänster inom bankområdet som Internetanvändningen i dag förekommer. På försäkringsområdet har däremot utvecklingen inte kommit lika långt.

För att konsumenterna skall kunna dra nytta av tekniken krävs emellertid att de kan och vågar använda den. För att de nya tjänsterna skall få stor spridning och användning krävs det bättre information och kunskap samt att tekniken är tillförlitlig. Säkerheten måste utvecklas och informationen om sådana frågor måste förbättras.

Internetbanker

I en promemoria från Finansinspektionen år 1997, Tillsynsaspekter på Internetbaserade banktjänster på den svenska marknaden lämnas en beskrivning av gjorda iakttagelser utifrån de intressen inspektionen har att tillvarata. Promemorian redovisar de grundläggande krav som för närvarande kan ställas på institutens Internettjänster.

Enligt promemorian uppfylls de redovisade kraven men det anmärks särskilt att den snabba teknikutvecklingen kan medföra nya risker.

Därför måste enligt inspektionen utvecklingen för Internettjänster noggrant följas ur såväl konsument- som tillsynsintressen.

Den elektroniska handeln

Den elektroniska handeln via Internet med vanliga kontokort, t.ex. VISA- och MasterCardkort, som bankerna är utgivare av, är nu i full gång och för med sig ytterligare frågor av säkerhetskaraktär.

Under vårt arbete har vi funnit att många ifrågasätter om den nya tekniken och systemen är säkra. Kan man lita på att kontona är säkra från obehörigt intrång, att koder och kontonummer som lämnas ut via Internet eller telefon inte kan användas av andra, kommer betalningar fram som förmedlas via bankens nya allt mer sofistikerade betalningssystem etc? Enligt vår mening är det angeläget att utvecklingen av nya tjänster från banker och andra finansiella institut följs mycket noggrant. Det är viktigt att instituten själva och tillsynsorganen bevakar säkerhetsaspekterna och informerar konsumenterna om vilka riskerna är samt att konsumenterna hålls skadeslösa när säkerheten brister. Eftersom det i första hand åvilar Finansinspektionen att särskilt bevaka dessa frågor skulle inspektionen kunna ges i uppdrag att göra en närmare kartläggning av området i syfte att förbättra säkerheten på det här området.

Rådgivning

De finansiella instituten har omfattande och dagliga kontakter med konsumenter. I de allra flesta fall utfaller dessa kontakter till belåtenhet för kunden. Men genom de kontakter vi haft under utredningsarbetet har det vid upprepade tillfällen framkommit att många konsumenter i skilda avseenden varit missnöjda och i några fall också känt sig direkt vilseledda av den information eller de råd de fått av instituten.

Det har från flera håll också framförts önskemål om mera ingripande och förpliktande bestämmelser vid professionell rådgivning till enskilda kunder. De frågor som aktualiserats och som bör övervägas är bl.a.

- ett uttryckligt *rådgivaransvar*,
- en *omvänd bevisbörda*, dvs. det skall åvila den ekonomiske rådgivaren att visa att det ”bästa rådet” har lämnats och att eventuell skada för konsumenten inte har sin orsak i bristande eller felaktig rådgivning och
- en *omsorgs- och avrådningsplikt* motsvarande den i konsumenttjänstlagen.

Vi är medvetna om de bevisvårigheter som t.ex. en ordning med omvänd bevisbörda kan föra med sig men anser ändå att de här frågorna är angelägna och bör övervägas.

Härutöver har idéer och förslag om åtgärder av mera frivilligt slag aktualiserats som t.ex. *en gemensam och neutral rådgivningsinstans* för hela området finansiella tjänster, även värdepappersområdet. Vi ser det som önskvärt att huvudmännen för Konsumenternas Bank- och Försäkringsbyråer närmare undersöker förutsättningarna för en gemensam organisation, som i så fall borde innefatta även värdepappersmarknaden.

I det sammanhanget bör även undersökas förutsättningarna för en för hela området finansiella tjänster *gemensam databas*, tillgänglig för alla.

Privatekonomi - ett nytt skolämne

Trots den relativt omfattande information som sprids till kunderna har det visat sig att det fortfarande finns stora informationsproblem på området finansiella tjänster och som tillsammans med bristande kunskaper hos konsumenterna om sådana tjänster - och den nya tekniken - skapar de flesta problemen. I första hand är det fråga om ett *kommunikationsproblem* eftersom kunden inte alltid förstår de termer och villkor som tillämpas i avtalen och inte har den kunskap som ofta behövs för att ställa relevanta frågor. Det för med sig att många inte heller förstår innebörden och konsekvenserna av sitt handlande.

I dag är det inte alldeles enkelt att varken som lärare eller elev själv skaffa sig kunskap och orientera sig inom både bank- och försäkringsområdena. Här fordras ett samlat grepp för att göra hela den finansiella sektorn tillgänglig och begriplig för alla människor.

Hos många unga konsumenter förekommer både stor kunskapsbrist och ointresse för privatekonomiska frågor. För att om möjligt hejda en fortsatt sådan utveckling är det enligt vår mening angeläget att åtgärder vidtas för att öka kunskaperna och få människor mer intresserade av sin privatekonomi. En möjlig väg skulle kunna vara

- att göra privatekonomi till ett nytt skolämne. Målet skall vara att när eleverna slutar skolan skall de ha fått ökade kunskaper om elementära finansiella begrepp och beräkningar, ha bättre förståelse för de privatekonomiska villkoren, vara duktigare på att värdera privata finansiella risker, känna till sina skyldigheter i olika avseenden, kunna ta tillvara sina rättigheter och skaffa tillgång till

finansiell information och rådgivning samt känna till och ta ansvar för den egna ekonomin.

Reklamationshantering

Enligt vad vi fått erfara fungerar klagomålshanteringen väl hos de flesta institut på bank- och försäkringsområdet. Den låga bifallsprocenten för anmälningar på bank- och försäkringavdelningarna hos Allmänna reklamationsnämnden (ARN) anses bero på att innan anmälan görs hos ARN har ärendet behandlats noggrant inom berört institut. Även Finansinspektionen har förklarat som sin uppfattning att klagomålshanteringen fungerar väl.

Man kan dock inte bortse från att det kan finnas ett s.k. mörkertal; konsumenter som alls inte reklamerar eller som accepterar ett negativt svar redan vid en första och mera informell kontakt med institutet. Det har nämligen visat sig att den personal hos instituten som konsumenterna först kommer i kontakt med när reklamation sker inte sällan är dåligt informerad. Det gäller såväl beträffande sitt eget instituts förhållningssätt till klagomål som till de regler och den praxis som kan finnas på området. Här torde instituten kunna lösa de problemen genom interna utbildnings- och informationsinsatser.

Tvistlösning utanför domstol

Den möjlighet som den enskilde har att få en konsumenttvist prövad hos ARN är allt sedan ARN:s tillkomst i slutet av 1960-talet hos de flesta väl känd och används också av många. Sedan länge är den allmänna uppfattningen att den ordningen fungerar väl. ARN:s verksamhet får anses vara ett i det närmaste fullgott och dessutom billigare alternativ till det allmänna domstolsförfarandet för såväl den enskilde som näringsidkaren, inte minst gäller det för bank- och försäkringsområdet. Internationellt har även den verksamhet som förekommer hos ARN uppmärksamats och flera andra länder använder sig numera av liknande system för tvistlösning som ARN.

När det gäller de frivilliga branschnämnderna - i första hand de inom försäkringsområdet - finns det anledning att ifrågasätta vissa av de förhållanden som råder där, t.ex. sammansättning, knapphändiga yttranden, konsumentens rätt att påkalla prövning i nämnderna, information om nämnderna etc.

- Även om en EU-rekommendation på området inte formellt gäller för de frivilliga branschnämnderna är det önskvärt att de principer som finns i den rekommendationen bättre återspeglas även hos dessa nämnder; det gäller bl.a. konsumentrepresentation, att konsumenterna ges rätt att alltid kunna påkalla prövning samt informationen till konsumenterna om nämndernas verksamhet. I annat fall är det enligt vår mening angeläget att Allmänna reklamationsnämnden ges möjlighet att pröva t.ex. försäkringsärenden som innefattar medicinska bedömningar.

KO:s talerätt

I vårt uppdrag ingår att överväga en permanentning av KO:s möjlighet att biträda enskilda vid allmän domstol beträffande tvister som rör finansiella tjänster. Sedan den 1 december 1997 pågår en försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister. Verksamheten regleras i lag och syftar främst till att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet. Försöksverksamheten skall pågå till utgången av november månad år 2002.

Eftersom det är fråga om en försöksverksamhet och då det är vår mening att en ordentlig utvärdering inte kan göras förrän försöksverksamheten har pågått en längre tid, är det tveksamt om vi kan ha någon uppfattning i frågan inom ramen för vårt uppdrag. Vi avser dock att återkomma i frågan i samband med att KO:s roll behandlas i ett vidare perspektiv.

Tillsyn och övervakning

Finansinspektionen och Konsumentverket har nyligen träffat ett samarbetsavtal. I avtalet anges närmare hur samarbetet skall fungera och hur fördelningen mellan myndigheternas arbetsuppgifter inom konsumentområdet skall vara. Det är framför allt beträffande avtalsvillkors skälighet, marknadsföring, information och institutens rutiner och agerande som myndigheternas arbetsuppgifter har nära samband. Avtalet får anses innebära en viss "renodling" av myndigheternas verksamheter på tillsynsområdet.

Bland de synpunkter som framförts i fråga om myndigheternas verksamhetsområden och uppgifter finns emellertid fortfarande den uppfattningen

- att en viss renodling och förtydligande av myndigheternas uppgifter bör ske, bl.a. att Konsumentverket bör ha ett huvudansvar för konsumentskyddsintressena inom det finansiella området.

Det anses vidare viktigt att tillsynsmyndigheterna inom det finansiella området ges tillräckliga *resurser* för marknadsbevakning. Finansinspektionen har t.ex. uppgett att man saknar nödvändiga resurser för att närmare bevaka den verksamhet som de mäklare och rådgivare som står under inspektionens tillsyn bedriver. Också för Konsumentverkets verksamhet är det mycket en fråga om resurser, t.ex. för att verket skall kunna genomföra nödvändiga undersökningar och analyser inom det hushållsekonomiska/finansiella området.

Det framhålls också att det är viktigt att Konsumentverket använder de kommunala konsumentvägledarnas kunskaper om konsumentproblem på det finansiella området som underlag för aktiviteter och åtgärder.

De bestämmelser på myndighetsnivå som gäller för banker och kreditinstitut utgörs i stor utsträckning av allmänna råd eller riktlinjer. De är således inte bindande regler i form av föreskrifter, vilket reglerna i större utsträckning förefaller vara på försäkringssidan. Kravnivåerna bör i största möjliga utsträckning vara lika inom hela det finansiella området och det finns därför anledning att överväga

- om inte vissa bestämmelser inom bankområdet bör regleras genom bindande föreskrifter med ändamålsenliga sanktioner för överträdelser av reglerna.

Inledning

Att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt är ett centralt konsumentpolitiskt mål.

Finansiella tjänster som t.ex. banktjänster, sparande, krediter, betalningsförmedling, försäkringar m.m. påverkar i hög grad hushållens ekonomi. Det är inte ovanligt att konsumenter upplever det som svårt att hävda sin rätt gentemot finansiella institut som banker och försäkringsbolag. Mot bakgrund av de förändringar som har skett såväl på marknaden som i välfärdssystemen har det blivit allt viktigare att bevaka de finansiella tjänsterna från ett konsumentperspektiv.

Under senare år har utbudet av finansiella tjänster från *utländska företag* på den svenska marknaden ökat, vilket medför en delvis ny situation för konsumenten. Det är inte givet att alla utländska företag är beredda att acceptera reglerna för marknadsföring och information i svenska konsumentlagar. Internationaliseringen leder till allmänt ökat behov av tillsyn och ökat samarbete mellan svenska och motsvarande utländska myndigheter.

Internationaliseringen av marknadsföringen och förverkligandet av den inre marknaden inom EU gör det också än mer angeläget att ge konsumenterna kunskap om inhemska och utländska finansiella tjänster, för att göra det möjligt att aktivt och medvetet välja mellan dem.

Våren 1995 antog *Nordiska Ministerrådet* ett konsumentpolitiskt handlingsprogram för finansiella tjänster där man särskilt anger olika mål och medel för det nordiska arbetet för att komma till rätta med konsumentproblem inom området. Ett nytt handlingsprogram för konsumentområdet t.o.m. år 2004 har tagits fram år 1998 och i ett arbetsdokument anges övergripande strategier för att uppnå de övergripande målen; för t.ex. finansiella tjänster skall arbetet inriktas på att stötta utvecklingen mot en större genomblickbarhet på den finansiella marknaden i norden, särskilt på försäkringsområdet.

Europeiska kommissionen lägger fram treåriga handlingsplaner för sitt arbete på konsumentområdet. I handlingsplanen för 1996 - 1998 angavs bl.a. att finansiella tjänster och tvistlösning skulle vara prioriterade arbetsområden. Den senaste handlingsplanen för perioden 1999 - 2001 har just börjat gälla. Där anges beträffande finansiella

tjänster att kommissionen har för avsikt att genomföra det åtgärdsprogram som presenterades i meddelandet om finansiella tjänster (KOM /97/309 slutlig) att stärka konsumenternas förtroende och att tillgodose deras förväntningar. Flera direktiv och rekommendationer finns på området, t.ex. direktiv om krediter, försäkringar och gränsöverskridande betalningar. EG:s konsumentkreditdirektiv är föremål för revidering. Vidare pågår arbeten med lagstiftning när det gäller bl.a. distansförsäljning av finansiella tjänster, elektroniska pengar och elektronisk handel. Förslag väntas också rörande försäkringsmäklare, fordonsförsäkring vid färd utomlands och eventuellt en utvidgning av rekommendationen om betalningsmetoder.

I anledning av bildandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) behövs också särskild information till stöd för konsumenterna, även om Sverige inte är med i EMU.

Närmare om vårt uppdrag

I våra direktiv, Konsumentpolitiken inför ett nytt sekel (Fi 1999:01), anges att viktiga konsumentpolitiska områden och arbetsformer behöver analyseras i syfte att uppnå en så effektiv konsumentpolitik som möjligt. Vårt uppdrag är att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skall utformas för att kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardag. Vi skall analysera och vid behov lämna förslag om bl.a. hushållsekonomiska frågor och då särskilt inom området *finansiella tjänster*.

I direktiven anges att det i Sverige finns en konsumentskyddande lagstiftning inom området finansiella tjänster men att det saknas ett *samordnat rättsligt skydd* för vissa tjänster, t.ex. för en del sparformer och betaltjänster. På dessa områden skall vi därför analysera om det konsumenträttsliga skyddet, inte minst vad gäller informationskrav, är tillräckligt och i förekommande fall föreslå hur det kan förbättras. Vidare enligt direktiven skall vi särskilt beakta den ökade handeln över gränserna. I uppdraget ingår också att överväga en eventuell permanentning av Konsumentombudsmannens (KO) möjlighet att biträda enskilda i allmän domstol beträffande finansiella tjänster.

Enligt direktiven skall vi lämna en delrapport om finansiella tjänster. Förutom en kortare bakgrundsbeskrivning och bedömning enligt vad som anges ovan, har vi uppfattat att i det uppdraget även ingår att analysera sådana frågor som

- den framtida finansiella marknaden i och med den europeiska
marknadens öppnande och hur man förbereder sig för detta
- den väntade pensionsavgången och behovet av skydd och information
när det gäller pension och sparande
- konjunkturernas inverkan på sparande och kreditgivning
- hur konjunkturerna och strukturförändringarna på marknaden påverkar
behovet av konsumentskydd
- framtida problem på området
- framtida produkter (tjänster) inom området finansiella tjänster som kan
bedömas komma att erbjudas och efterfrågas samt vilka krav på
konsumentskydd som i så fall kan bli aktuella

Som vi redan nämnt i förordet skall rapporten närmast ses som just en delrapport - ett diskussionsunderlag - för bl.a. kommitténs fortsatta arbete på området finansiella tjänster. Vår avsikt är således att i slutbetänkandet återkomma och där presentera våra slutliga ställningstaganden.

1 Bakgrund

Under senare år har utvecklingen på det finansiella området varit snabb och intensiv. I början av 1980-talet inleddes en avreglering av kreditmarknaden som därefter successivt genomförts. År 1985 avskaffades utlåningstaken. Därmed upphörde den sista begränsningen när det gäller bankernas kreditgivning. Mellan åren 1987 och 1990 i det närmaste fördubblades utlåningen i banker och finansbolag. I vissa fall ledde den omfattande utlåningen till att konsumenter fick problem och hamnade i s.k. *skuldfällor*.

Även i ett samhällsekonomiskt perspektiv fick utlåningen allvarliga konsekvenser. Avregleringen av finansmarknaden i kombination med bl.a. uppåtgående konjunktur och hög inflation rubbade balansen på kredit- och fastighetsmarknaden med snabbt stigande kreditförluster hos bankerna som följd, den s.k. *bankkrisen*. En utförlig redogörelse och analys av bankkrisen finns i *Banklagskommitténs* delbetänkande, *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160).

Av tradition har den svenska bankmarknaden dominerats av ett fåtal aktörer. I takt med den ökade internationaliseringen har marknaderna för finansiella tjänster successivt kommit att avregleras, vilket har öppnat möjligheter för ökad konkurrens mellan såväl svenska som utländska institut.

Medlemskapet i EU innebär att utländska banker har etablerat sig i Sverige på samma villkor som svenska företag. Hittills har etableringen framför allt skett inom vissa lönsamma nischer och i viss mån har konkurrensen mellan bankerna därigenom ökat när det gäller inlåningstjänster. *En ny typ av banker* med en smalare affärsidé har också vuxit fram och medfört ökad konkurrens när det gäller vissa andra tjänster. Dessa mindre banker, såväl utländska som svenska, har de senaste åren kommit att rikta in sig på privatkundmarknaden genom att locka med högre ränta både på transaktionskonton och sparkonton.

Ett nytt inslag som innebär ytterligare ett steg mot ökad konkurrens är att *detaljhandeln* i allt större utsträckning har kommit att erbjuda sina kunder att ha pengar på s.k. räntebärande kundmedelskonton.

Även inom *försäkringsområdet* har avregleringar, rationaliseringsåtgärder och införandet av ny teknik medfört förändringar; t.ex.

återfinns numera bank och försäkring allt oftare inom samma koncern. Konkurrenterna har ökat och detta bl.a. beroende på nya försäkringsprodukter både inom liv- och sakområdet.

Med flera företag på marknaden ökar konkurrensen och därmed möjligheterna att få fram ett brett utbud av tjänster med *hög kvalitet till lägre priser*. På de finansiella marknaderna kan den ökade pris-konkurrensen på sikt medföra lägre utlåningsräntor och högre inlåningsräntor. Från konsumentens synpunkt är en sådan utveckling angelägen eftersom en hög utlåningsränta innebär stora påfrestningar för hushållen genom bl.a. ökade boendekostnader.

Den utveckling som har skett innebär förbättringar för den enskilde, bl.a. genom ökat utbud och större valfrihet, men också att det blivit svårare för den enskilde att välja rätt ur det stora utbudet. Den omfattande utlåningen i banker och finansbolag i slutet av 1980-talet - i kombination med kraftigt stigande räntor och inskränkningar i avdragsrätten för räntekostnader - ledde dessutom till att många konsumenter fick problem och vissa kom att hamna i allvarliga privatekonomiska problem. Den fortsatta snabba utvecklingen kan medföra att den information som ges blir alltför bristfällig, vilket i sin tur kan leda till missförstånd mellan konsumenterna och de finansiella instituten.

Också det nya pensionssystemet som kommer att innebära att man själv kan bestämma vem som skall förvalta pengarna kommer att ställa större krav på information till - och aktivitet av - den enskilde.

När det gäller hushållens finansiella ställning visar statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) att summan av hushållens finansiella tillgångar andra kvartalet 1999 var 38 584 mkr och hushållens motsvarande skulder var 22 863 mkr.

2 Finansiella tjänster, begreppet - området

Det finns ingen klar definition av *begreppet* finansiella tjänster. I förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter [KOM (1999)385 slutlig] definieras finansiell tjänst som alla bank-, försäkrings-, investerings- och betalningstjänster. Med begreppet avses främst sådana tjänster som tillhandahålls av de finansiella instituten, t.ex. banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag och numera också t.ex. detaljhandeln och bensenbranschens erbjudanden om kontokorttjänster (jmf. Utredningen om KO:s biträde åt enskilda konsumenter [SOU 1996:140]). På samma sätt som den utredningen gjorde kan *området* ringas in att omfatta främst följande tjänster.

- *Insättningar och sparande*: inlåningskonton, fonder, obligationer och andra värdepapper, pensionssparande
- *Betaltjänster*: gireringar, kontokort, ”elektroniska plånböcker”, checkar
- *Krediter*: kreditköp, blanco- och borgenslån, boendekrediter
- *Försäkringar*: skade- och personförsäkringar, inklusive pensionsförsäkringar

Regeringen har också använt sig av den ovan angivna områdesindelningen (bl.a. prop. 1996/97:104, Medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister). Även om marknaden - och aktörerna - för de tre första områdena numera ser något annorlunda ut kan de av tradition hänföras till bankområdet. Vi kommer därför i den här framställningen att använda oss av de sålunda traditionella huvudområdena, bank och försäkring och rapporten är i huvudsak disponerad utifrån denna områdesindelning.

3 Det nuvarande konsumentskyddet på området

Behovet av regleringar och lagstiftning på det finansiella området styrs i hög grad av aktörernas och företagens verksamhetsinriktning och vilka finansiella tjänster var och en ägnar sig åt. Det finns ett antal grundläggande skyddsintressen, bl.a. att skydda det finansiella systemets *stabilitet*. Det är nämligen viktigt att allmänheten känner förtroende för de verksamheter som bedrivs och för att t.ex. inlåningsmedel förvaltas på ett tryggt sätt. Ett annat intresse som styr och beaktas vid regleringar och lagstiftning är *konsumentskyddet*. I konsumentskyddet ligger att enskilda konsumenter inte vilseleds eller utnyttjas på ett otillbörligt sätt liksom att de skall kunna fatta rationella beslut.

I Sverige har de senaste åren en rad reformer genomförts för att stärka konsumenternas ställning på området. Konsumentskyddet på området finansiella tjänster - i första hand lagstiftning och av myndigheterna utfärdade föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer - är i huvudsak följande.

3.1 Allmänna och mera övergripande bestämmelser

3.1.1 Lagstiftning

Marknadsföringslagen (1995:450)

Den 1 januari 1996 trädde den nya marknadsföringslagen i kraft och den står i överensstämmelse med ett EG-direktiv om vilseledande reklam. Lagen skiljer sig på viktiga punkter från den tidigare lagen. Den innehåller regler om vad en näringsidkare skall iaktta vid marknadsföring av varor och tjänster och innehåller nio s.k. förbudsbestämmelser. Sanktionsmedlen i lagen har blivit strängare genom bl.a. regler om marknadsstörningsavgift.

Lagen syftar till att främja konsumenternas - och näringsidkarnas - intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Systemet med vitessanktionerade *generalklausuler* finns kvar och vid sidan om dessa finns numera särskilda regler med konkreta *förbud* mot och krav på vissa marknadsföringsåtgärder. Överträdelser av de särskilda reglerna kan medföra att en näringsidkare ådöms en direktverkande sanktion i form av en *marknadsstörningsavgift*.

Det finns i lagen en generalklausul med *allmänna krav* att marknadsföringen skall överensstämma med *god marknadsföringssed* och även i övrigt vara *tillbörlig* mot konsumenter (och näringsidkare) samt att marknadsföringen skall lämna sådan *information* som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Om näringsidkarens marknadsföring är otillbörlig mot konsumenterna (eller andra näringsidkare) kan näringsidkaren vid vite förbjudas att fortsätta med marknadsföringen. En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna information som är av särskild betydelse från konsument-synpunkt kan åläggas att vid vite lämna sådan information.

Lagen gör det också möjligt att döma ut *skadestånd* på grund av en förbudsbestämmelse. Skadeståndssanktionen har utvidgats på så sätt att skadestånd skall kunna utgå dels till andra näringsidkare, oavsett om dessa är konkurrenter till den felande näringsidkaren eller inte, dels till konsumenter. Vidare skall överträdelse av ett åläggande att lämna information som har meddelats med stöd av lagen, kunna medföra skadeståndsskyldighet.

I mål om marknadsstörningsavgift har Konsumentombudsmannen (KO) primär talerätt, med rätt för en enskild näringsidkare som berörs av överträdelsen och en sammanslutning av näringsidkare att föra talan om KO beslutar att inte göra det. I avsnitt 6.3 återkommer vi något mer om lagens tillämpning.

Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (och 36 § avtalslagen)

Lagen ersatte 1971 års lag på området och tillkom i syfte att införliva EG-direktivet om oskäligen villkor i konsumentavtal (93/13/EEG) med svensk rätt. En nyhet är att lagen, till skillnad från vad som gällde tidigare, även omfattar avtalsvillkor på det finansiella området. En nyhet är också att lagen innehåller civilrättsliga bestämmelser som skall tillämpas på sådana villkor i konsumentavtal som inte har varit föremål för individuell förhandling. Det innebär att sådana avtalsvillkor

faller under Konsumentombudsmannens tillsyn och utan undantag kan prövas av Marknadsdomstolen.

Lagen har till huvudsyfte att ta till vara konsumenternas intressen vid tillämpning av standardavtal. Med stöd av lagen kan avtalsvillkor som på ett oskäligt sätt gynnar näringsidkaren på konsumentens bekostnad utmönstras ur standardavtal.

Lagen förutsätter att tillsynsarbetet bygger på ett väl fungerande samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO. Finansinspektionen har som tillsynsmyndighet det primära ansvaret för det verksamhetsområde som omfattas av tillsynen och sköter därmed den fortlöpande övervakningen av marknaden. I inspektionens uppgifter ingår att bevaka avtalsvillkor och inspektionen har skyldighet att ingripa om avtalsvillkor är utformade på ett sätt som inte stämmer överens med avtalsvillkorslagen. Finner inspektionen att ett förbudsföreläggande bör utfärdas eller en talan om förbud bör föras inför Marknadsdomstolen, skall inspektionen överlämna ärendet till KO som för talan i Marknadsdomstolen. Lagen innehåller marknadsrättsliga bestämmelser som i huvudsak motsvarar 1971 års avtalsvillkorslag. Liksom enligt den gamla lagen får Marknadsdomstolen förbjuda oskäliga avtalsvillkor på talan av KO och i vissa fall får KO utfärda s.k. förbudsföreläggande. En nyhet är att förbud kan riktas även mot sammanslutningar av näringsidkare som använder eller rekommenderar villkor som är oskäliga.

Genom de nya bestämmelserna i avtalsvillkorslagen kom också 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögensrättsens område (avtalslagen) att modifieras på två punkter. Det är inte längre tillåtet vid en oskälighetsbedömning enligt 36 § avtalslagen att till konsumentens nackdel beakta förhållanden som har inträffat efter avtalsslutet med den verkan att ett avtalsvillkor som annars skulle ha ansetts oskäligt bedöms som skäligt. Vidare skall, om ett avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, avtalet i övrigt gälla med oförändrat innehåll om konsumenten begär det. Det gäller emellertid endast om villkoret strider mot god sed och medför en betydande obalans mellan parterna och endast om avtalet kan bestå utan det oskäliga villkoret. I 36 § avtalslagen gjordes den ändringen att det infördes en hänvisning till bestämmelserna om jämkning i den nya lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

En kodifiering av tidigare praxis har gjorts genom att en uttrycklig bestämmelse har införts i den nya avtalsvillkorslagen om tolkning av avtalsvillkor. Om ett avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling har en oklar innebörd, skall vid en tvist mellan en näringsidkare och en konsument den tolkning gälla som är till förmån för konsumenten.

Lagen innehåller också en bestämmelse som för vissa fall skall skydda konsumenten mot avtalsklausuler om val av tillämplig lag som innebär att lagen i ett land utanför EES skall tillämpas i fråga om oskäliga avtalsvillkor. Även beträffande avtalsvillkorlagen och dess tillämpning återkommer vi i avsnitt 6.3.

Prisinformationslagen (1991:601)

Prisinformationslagen bygger på uppfattningen att priset är den viktigaste enskilda faktorn vid konsumtionsval varför en god prisinformation är angelägen från konsumentsynpunkt. Lagen gäller endast detaljists marknadsföring gentemot enskild konsument och reglerar prisinformation i tre huvudsakliga avseenden: övergripande krav på god prisinformation (5 §), krav på jämförpriser (7 §) och prismärkning i dagligvaruhandeln. Lagen avsåg vid sin tillkomst att kodifiera den praxis Marknadsdomstolen utvecklat kring general-klausulerna i dåvarande 2 § och 3 § marknadsföringslagen. Vid överträdelse skall marknadsföringslagens sanktionssystem tillämpas. I lagens 3 § anges att särskilda föreskrifter om information till konsumenterna finns i konsumentkreditlagen (1992:830), konsumentförsäkringslagen (1980:38), valutaväxlingslagen (1996:1006) och lagen (1999: 268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I dessa lagar finns särskilda bestämmelser angående effektiv ränta, kreditkostnad och kontantpris, premier och andra försäkringsvillkor samt växelkurser, avgifter och om information till kunderna.

Enligt 4 § andra stycket prisinformationslagen behöver prisinformation inte lämnas vid marknadsföring om särskilda omständigheter hindrar att sådan information lämnas. Här avses främst omständigheter som omöjliggör rättvisande prisinformation, t.ex. vid annonsering vid varierande dagspriser, lång pressläggningstid när det gäller kataloger och broschyrer med lång avsedd livslängd. Emellertid torde alltför generösa prishöjningsklausuler i kataloger och dylikt strida mot den ovan nämnda lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Skuldsaneringslagen (1994:334)

Slutligen får den skuldsaneringslag som infördes år 1994 anses utgöra en form av allmän skyddslagstiftning för konsumenterna.

Med skuldsanering avses att en fysisk person helt eller delvis befrias från betalningsansvaret för sina skulder. Lagen innehåller en förfarandemodell med tre steg. I det första steget, som huvudsakligen lämnas utanför det lagreglerade området, skall en kraftigt skuldsatt

gäldenär själv försöka träffa en uppgörelse med samtliga sina borgenärer. Gäldenären skall därvid kunna få *råd och anvisningar* av kommunen. Om detta inte lyckas, skall gäldenären hos kronofogdemyndigheten i ett andra steg kunna ansöka om *frivillig skuldsanering*. Med sådan frivillig skuldsanering avses att gäldenären tillsammans med kronofogdemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering som godtas av samtliga borgenärer. Om någon borgenär motsätter sig ett sådant förslag, skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten som i ett tredje steg skall kunna besluta om *tvingande skuldsanering*.

En skuldsanering skall i princip omfatta samtliga skulder som har uppkommit före en viss dag inklusive det allmännas fordringar på skatt och avgifter. Fordringar förenade med panträtt, fordringar på familjerättsliga underhållsbidrag och fordringar som innebär ett fortsatt ömsesidigt utväxlande av prestationer - t.ex. hyra - omfattas dock inte av en skuldsanering. Detsamma gäller tvistiga fordringar, dvs. fordringar som gäldenären bestrider. En skuldsanering syftar till en definitiv reglering av gäldenärens samtliga skulder. De borgenärer som inte bevakar sin rätt i förfarandet drabbas av att deras rätt att få betalt för sina fordringar helt och hållet upphör. De borgenärer som på ett närmare bestämt sätt deltar i förfarandet skall få betalt för sina fordringar i enlighet med vad som har bestämts i betalningsplanen. Vissa snävt formulerade möjligheter skall finnas att i efterhand upphäva eller ändra en skuldsanering.

3.1.2 Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på området

Finansinspektionens och Konsumentverkets författningssamlingar (FFFS och KOVFS) består av föreskrifter och allmänna råd respektive riktlinjer beslutade av myndigheterna. Enligt vissa bestämmelser i de s.k. rörelselagarna, t.ex. 7 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617), får efter regeringens bemyndigande Finansinspektionen meddela föreskrifter av rörelsekaraktär; de allmänna råden utfärdas i huvudsak utifrån inspektionens tillsynsuppgift, t.ex. i 3 § samma kapitel, att en sund utveckling av verksamheten främjas. Även om Finansinspektionens författningar främst utgörs av handlingsregler för instituten syftar emellertid ett flertal även till att tillgodose behovet av konsumentskydd. Endast i de fall ett institut bryter mot en föreskrift eller vad som i övrigt gäller enligt rörelselagarna kan inspektionen ingripa; däremot finns det inga sanktionsmöjligheter för det fall institut inte följer utfärdade allmänna råd.

Konsumentverkets riktlinjer utgör inte bindande rättsregler utan är rekommendationer som syftar till att bidra till en enhetlig rättstillämpning. Verket har enligt sin instruktion rätt att ge ut riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter. De ansluter oftast till bestämmelser i lagstiftning som verket har tillsynen över, t.ex. marknadsföringslagen. Om ett företag inte följer riktlinjerna kan Konsumentverket/Konsumentombudsmannen(KO) ingripa med stöd av lagen. Normalt sker detta genom att verket kontaktar företaget och verket räknar med att överenskommelse i de flesta fall kan uppnås genom en sådan underhandskontakt. I annat fall kan KO vidta åtgärder och låta Marknadsdomstolen pröva åtgärden eller utfärda ett s.k. informations- eller förbuds föreläggande. Riktlinjerna utarbetas efter förhandlingar med berörda branschorganisationer och/eller företag och grundas därför oftast på en uppfattning som delas av näringslivet och Konsumentverket. Vid processer i Marknadsdomstolen har domstolen i mycket stor utsträckning utgått från att riktlinjerna är att betrakta som god marknadsföringssed eller liknande på området och de har därför stor betydelse för domstolens bedömningar. Då riktlinjer prövats och godtagits av Marknadsdomstolen kan deras status av rekommendationer sägas övergå till att bli rättspraxis på det aktuella området.

När det gäller den mera allmänna och övergripande regleringen är i första hand följande författningar av intresse.

Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 1996:25)

Samtliga klagomål som numera kommer till Finansinspektionen besvaras med en upplysning om att den klagande kan vända sig direkt till det aktuella institutet. I den mån klagomålet rör en frågeställning som tidigare behandlats av inspektionen skickas berörda allmänna råd, föreskrifter, rapportutdrag, uttalanden m.m. med till den klagande. Klagomålen används som en möjlighet för inspektionen att få information om generella problemområden där inspektionen genom egna initiativ och operativ tillsyn kan agera.

De allmänna råden om klagomålshantering syftar till att instituten skall ha en tillfredsställande hantering av klagomål. Varje institut bör ha en instruktion för klagomålshantering och av denna bör den interna beslutsordningen för klagomål framgå. För att kunna ha en fungerande ordning för kontakterna med kunder i klagomålsärenden bör instituten ha en klagomålsansvarig. Institutet bör ha sådana rutiner att kundklagomål kan besvaras sakligt och korrekt och utan onödig

tidsutdräkt. Genom dessa rutiner skall också information om klagomålsärenden hanteras och följas upp så att de problem som framkommer kan åtgärdas. Om ett klagomål inte kan tillmötesgåas bör den klagande få information om möjligheten att föra ärendet vidare, inom institutet, till Allmänna reklamationsnämnden eller till allmän domstol.

I lämplig utsträckning bör även information ges om möjlighet till hjälp genom rådgivningsbyråerna, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå. Dokumentationen i ett klagomålsärende bör vara sådan att det i efterhand går att följa hanteringen av ärendet och bör sparas så länge som ärendets karaktär och institutets och den klagandes behov så kräver.

Finansinspektionens allmänna råd om riktlinjer för hantering av etiska frågor hos institut som står under inspektionens tillsyn (FFFS 1998:22)

De aktuella rörelselagarna kräver sundhet i verksamheten och det är utgångspunkten för de allmänna råden. De institut som står under Finansinspektionens tillsyn skall bedriva verksamheten på sådant sätt att allmänhetens förtroende för företaget och den finansiella marknaden upprätthålls och verksamheten därigenom kan anses sund. En sund utveckling av verksamheten förutsätter bl.a. att instituten bedriver verksamheten på ett etiskt tillfredsställande sätt. Detta förutsätter i sin tur att instituten upprättar riktlinjer på detta område. Etiska frågor kan emellertid hanteras på olika sätt i olika institut och i olika branscher och de allmänna råden är därför generellt utformade och medger alternativa lösningar.

När det gäller hanteringen av etiska frågor bör varje institut som står under Finansinspektionens tillsyn anta *egna riktlinjer* för hantering av etiska frågor för verksamheten. Dessa bör omfatta de anställdas handlande i situationer, där ett ur etisk synvinkel lämpligt agerande kan vara oklart eller där rättsreglerna på området inte ger tillräcklig vägledning. Institutens riktlinjer bör behandla väsentliga problemområden, där etiska frågor särskilt kan uppstå såsom ekonomisk rådgivning, kreditgivning, förmedling av kredit, skatterådgivning, marknadsföring m.m.

3.2 Bankområdet

3.2.1 Det övergripande regelsystemet

Verksamheten på kreditmarknaden är noga reglerad genom lagar och förordningar. När det gäller bankområdet regleras verksamheten i första hand av bestämmelser om rörelse- och finansieringsverksamheten för instituten på marknaden. De innehåller emellertid även vissa inslag av konsumentskyddande bestämmelser.

Bankrörelselagen (1987:617)

Lagen innehåller bestämmelser om den rörelse som en bank får driva och vissa andra bestämmelser om bankverksamheten; bl.a. finns bestämmelser om kreditgivning, skadestånd och tillsyn.

Den 1 januari 1996 trädde ändringar i bankrörelselagen i kraft. Lagstiftningen syftar till större konkurrens på bankmarknaden vilket skall komma kunderna till godo (prop. 1995/96:74, bet. 1995/96:NU 9, rskr. 1995/96:112). De nya bestämmelserna ger bl.a. bankerna utvidgade möjligheter att tillhandahålla banktjänster genom ombud och den nya lagstiftningen ger även en tydligare definition av begreppet bankrörelse. I propositionen anges att bankerna skall ha ensamrätt på inlåning från allmänheten. Vissa näringsföretag, t.ex. ICA, har dock fått rätt att ta emot *förköpsmedel* från allmänheten, se vidare nedan avsnitt 3.2.3.

Som inledningsvis angetts styrs behovet av lagstiftning på det finansiella området i hög grad av aktörernas verksamhetsinriktning. Det grundläggande skyddsintresse är alltså det finansiella systemets stabilitet. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för den rörelse bankerna driver och att inlåningsmedlen förvaltas på ett tryggt och säkert sätt. Vid sidan av *stabilitetsintresset* finns även rena konsumentskyddsaspekter, dvs. skydd mot att enskilda konsumenter vilseleds eller utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

Lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

Finansbolag, bostadslåneinstitut och övriga kreditinstitut regleras genom lagen om finansieringsverksamhet. Bestämmelserna innebär i korthet att all yrkesmässig finansiering mot konsumenter får bedrivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen, såvida kreditgivningen inte sker för avsättning av egna produkter, avbetalningsköp eller liknande. I 1 kap. 4 § finns en bestämmelse som anger att kreditmarknadsföretags

verksamhet skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för kreditmarknaden upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund, den s.k. *sundhetsprincipen*. Vidare anges i 3 kap. 8 § att kredit får beviljas endast om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförbindelsen. Bestämmelsen har funnits sedan lagens tillkomst och enligt 5 kap. är det Finansinspektionen som utövar tillsyn.

Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Lagen trädde i kraft den 1 januari 1996 och innehåller bestämmelser om garanti för insättningar (sparade medel) hos banker och vissa värdepappersföretag där insättningar på konto kan göras. Det primära syftet med att införa ett system för garanti för insättningar har varit att *stärka konsumentskyddet* för allmänhetens insättningar i bank och komplettera den övriga skyddsreglering som omger bankerna. Garantin gäller alla vanliga bankkonton och skyddar alltså bl.a. medel på lönekonton, vanliga sparkonton och depåkonton. Däremot gäller inte garantin för det individuella pensionssparandet, placeringar i värdepapper eller i värdepappersfonder och inte heller för kundmedelskonton i handeln, se nedan avsnitt 3.2.3.

När banker får etablera filialer i andra länder och därigenom bidra till ökad konkurrens har det ansetts vara viktigt att en gemensam lägsta nivå för insättarnas skydd införs. Den svenska insättningsgarantin har i huvudsak inriktats mot ett renodlat konsumentskydd. Bland annat mot bakgrund av att alla banker omfattas av ett och samma system har bestämts att driva systemet i offentlig regi. Systemet omfattar insättningar på konto i bank upp till 250 000 kr per insättare och bank. För att en insättning skall omfattas av insättningsgarantin krävs att den är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

Garantisystemet får endast tas i anspråk när en domstol försatt en bank i konkurs eller då en behörig utländsk myndighet förklarat att insättningarna i en bank, vars filial anslutit sig till det svenska garantisystemet, är indisponibla. Ersättning skall betalas ut till berörda insättare senast inom tre månader från dagen för konkursbeslutet eller förklaringen.

3.2.2 Närmare om insättningar och sparande m.m.

Institut som står under tillsyn

Inlåning sker på olika slags konton med varierande räntevillkor och andra villkor. Konkurrensen mellan bankerna i förening med förbättrad teknisk hantering har lett till att det numera finns en rad olika inlåningsformer.

Utöver inlåning på konto erbjuder bankerna flera andra sparalternativ och som under de senaste åren dragit till sig en allt större andel av det totala sparandet. En sådan sparform är sparande i *värdepappersfonder*. En annan viktig sparform är de *obligationer* och *privatobligationer* som bankerna förmedlar för sina bostadsinstitut.

Bankerna förmedlar numera också kapital-, liv- och pensionsförsäkringar, vilka förutom själva försäkringsdelen innebär ett betydande sparande. Man kan även pensionsspara i bank med samma skattefördelar som gäller för pensionsförsäkring i försäkringsbolag.

Konsumentskyddet på området insättningar och sparande är i första hand de bestämmelser som det redogjorts för ovan under avsnitt 3.2.1.

Övriga

Vissa mindre spar- och låneföreningar har lämnats utanför det finansiella regelverket. Det har emellertid ansetts finnas ett starkt konsumentpolitiskt intresse av att de medlemmar som väljer att förlägga delar eller hela sitt sparande till en sådan förening klart och tydligt informeras om att föreningen står utanför den samhälleliga kontroll och det garantisystem som eljest gäller för bankerna. Därför har *informationsplikten* kommit att utformas på samma sätt som för s.k. kundmedelskonton, se nedan avsnitt 3.2.3.

En förening som erbjuder sina medlemmar inlåningstjänster med stöd av undantagsbestämmelserna i bankrörelselagen skall således vid annonsering, skyltning och annan marknadsföring beträffande inlåningstjänsten informera om att kontobehållningen inte omfattas av garantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Samma information skall också överlämnas till medlemmarna innan ett kontoavtal sluts. I fråga om underlåtelse att lämna sådan information och andra uppgifter som kan vara av betydelse för konsumenten har - efter förebild i 8 § konsumentkreditlagen (1992:830) - en hänvisning gjorts till marknadsföringslagen (1995:540). Denna hänvisning ger KO möjligheter att genom vitesföreläggande framtvinga den information som i olika fall kan anses ha särskild betydelse från konsumentskyddsynpunkt.

Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

Lagen gäller värdepappersrörelse, dock inte verksamhet som drivs av Riksbanken, Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet eller av försäkringsbolag med koncession enligt försäkringsrörelselagen (1982:713). Lagen gäller inte heller sådan förvaltning av finansiella instrument som är reglerad i annan lag.

Med värdepappersrörelse avses verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla sådana tjänster som handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn, förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument eller i annat fall medverkan vid transaktioner avseende sådana instrument, handel med finansiella instrument för egen räkning, förvaltning av någon annans finansiella instrument, garantigivning eller annan medverkan vid emissioner av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument som är riktade till en öppen krets.

Med värdepappersinstitut avses värdepappersbolag och svenska bankinstitut som fått tillstånd enligt lagen att driva värdepappersrörelse och utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial här i landet.

I lagens 1 kap. 7 § finns bestämmelser om etiska frågor för värdepappersinstitut. Enligt lagrummet skall värdepappersrörelse bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligt äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund.

Ett värdepappersinstitut skall i sin verksamhet handla på ett ärligt och rättvist sätt samt handla med erforderlig skicklighet, omsorg och skyndsamhet. Ett institut skall vidare inneha och effektivt använda sådana resurser och rutiner som behövs för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt. Institutet skall från sina kunder inhämta uppgifter om deras ekonomiska situation, erfarenhet av värdepappersmarknaden och syftet med de tjänster de efterfrågar. Vid sina kontakter med kunder skall institutet lämna tillräcklig information om sådana omständigheter som är väsentliga i sammanhanget och söka undvika intressekonflikter och, om sådana inträffar, se till att kunderna behandlas rättvist..

Lag (1990:1114) om värdepappersfonder

Detaljstyrningen av värdepappersfonderna har kommit att minska. Fonderna har fått större utrymme att själva reglera hur fondverksam-

heten skall bedrivas och de får numera - inom vissa ramar - bestämma placeringsinriktning och riskprofil.

Kravet på information från fonderna har å andra sidan kommit att skärpas. Varje fond skall ha en informationsbroschyr som bl.a. lämnar information om placeringsinriktning och om fondens utveckling och resultat. Fonderna skall också informera varje delägare direkt.

I lagen uppställs krav på tillhandahållande av viss information (årsberättelse, halvårsredogörelse, informationsbroschyr m.m.) samt även krav på att vid marknadsföring av värdepappersfonder ange var informationsbroschyr finns att tillgå.

Lagen (1999:158) om investerarskydd

Lagen innehåller bestämmelser om ersättning för förlust av investerares finansiella instrument och medel hos ett värdepappersinstitut. Frågor om sådant skydd handläggs av *Insättningsgarantinämnden*.

Investerarskyddet omfattar finansiella instrument som ett värdepappersinstitut förfogar över i samband med att en investeringstjänst utförs och medel som ett sådant institut har tagit emot med redovisningsskyldighet i samband med att en investeringstjänst utförs. Skyddet innebär att en investerare har rätt till ersättning motsvarande marknadsvärdet på konkursdagen - dock högst 250 000 kr - om ett institut som tillhör skyddet försätts i konkurs och investeraren inte kan få ut instrumentet eller medel enligt ovan.

3.2.3 Närmare om betaltjänster

Även om ca 70 % av betalningarna i handeln fortfarande sker genom kontant betalning går utvecklingen snabbt och betalningar sker allt mer i form av *betalningsförmedling*, av banker eller kontokortsföretag. Man kan använda check eller betala med kort; även betalningar via Internet har blivit vanligare. Bankerna utför också betalningsuppdrag och betalning kan ske genom bankgiro och postgiro. Bankerna förmedlar betalningar till utlandet på motsvarande sätt. Flertalet av dessa betalningar är kopplade till transaktionskonton, dvs. inlåningskonton avsedda för löpande betalningar. På transaktionskontona registreras bl.a. uttag i bankautomater, automatiska överföringar av t.ex. räntor och amorteringar på lån, löneinsättningar samt uttag med hjälp av kontokort.

Förutom checklagen (1932:13) och växellagen (1932:130) saknas särskild lagstiftning för betaltjänster. Innehållet i check- och växel-

lagarna är emellertid inriktat på att upprätthålla handlingens funktion av betalningsmedel, inte att reglera förhållandet mellan en kund och en betaltjänstansvarig. Bestämmelserna i check- och växellagarna behandlar därmed i huvudsak formföreskrifter och avveckling av fordringsförhållandet till den slutliga borgenären. De lagarna kommer därför inte att behandlas närmare här. Det övergripande konsumentskyddet på området är även här i första hand de bestämmelser som det redogjorts för ovan under avsnitt 3.2.1.

Allt fler betaltjänster tillhandahålls emellertid av institut som inte omfattas av den finansiella lagstiftningen t.ex. kontokort i detaljhandeln och bensenbranschen. *Betaltjänstutredningens* slutbetänkande, *Betaltjänster* (SOU 1995:69) innehåller en utförlig kartläggning av betaltjänstmarknaden och behovet av konsumentskydd och där framhålls vikten av tydlig information, användarvänlighet, överskådlighet m.m.

Om s.k. kundmedelskonton

Betaltjänstutredningens förslag har legat till grund för de ändringar i *bankrörelselagen* som trädde i kraft den 1 januari 1996. Härigenom har sådana betaltjänster som kan ske med kundmedelskonton (t.ex. ICA-kort) fått en närmare reglering. Insättningar på sådana konton betraktas inte som vanlig inlåningsverksamhet. Behållningen på sådana konton får uppgå till högst 15 000 kr. I regeringens proposition till den lagstiftningen (prop. 1995/96:74, Ökad bankkonkurrens) framförs vissa konsumentskyddsaspekter.

Eftersom kundmedelsmottagande företag enligt den nya lagstiftningen inte blivit tillståndspliktiga (sådan verksamhet omfattas inte av Finansinspektionens tillsyn och inte heller av insättningsgarantin) har det beloppsmässiga taket införts i syfte att begränsa de förluster en kund kan göra för det fall det kontohållande företaget råkar i betalningssvårigheter. Det är bakgrunden till de strikta begränsningar som gäller för kundmedelskonton. Därmed ansågs det inte finnas något behov av ytterligare skyddsregler, däremot regler som garanterar att kunderna på ett klart och tydligt sätt *informeras* om att det kontohållande företaget inte omfattas av insättningsgarantin.

De företag som erbjuder sina kunder kontoinsättningar skall således vid annonsering, skyltning och annan marknadsföring beträffande kontotjänsten informera om att kontobehållningen inte omfattas av den insättningsgaranti som gäller för banker. Det åligger också dessa företag att innan ett kontoavtal sluts skriftligen lämna sådan information och övriga uppgifter som kan vara av betydelse från konsument-synpunkt.

Efter förebild i 8 § konsumentkreditlagen (1992:830) har i bankrörelselagen (1 kap. 2 c §) gjorts en hänvisning till reglerna i marknadsföringslagen (1995:540) som ger Konsumentombudsmannen (KO) möjlighet att framtvunga den föreskrivna informationen; KO skall alltså kunna väcka talan om vitesföreläggande i Marknadsdomstolen om de kundmedelsmottagande företagen inte efterlever informationskravet, se vidare under avsnitt 6.3.

Valutaväxlingslagen (1996:1006)

På senare tid har två slag av betaltjänster uppmärksammats och kommit att regleras närmare genom lagstiftning, nämligen valutaväxling och betalningsöverföringar till utlandet.

Valutaväxlingslagen reglerar yrkesmässig handel (valutaväxlingsrörelse) med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. Sådan rörelse bedrivs i ökande omfattning av från banker och andra kreditinstitut fristående företag. Företag som driver sådan rörelse i väsentlig omfattning skall anmäla verksamheten till Finansinspektionen. Finansinspektionen skall föra ett register över de företag som har anmält verksamhet.

Under en särskild rubrik i lagen behandlas *konsumentskyddet*. Där anges att företag som driver valutaväxlingsrörelse tydligt skall informera om tillämpade växelkurser och avgifter samt tillhandahålla avräkningsnota som anger företagets namn, köp- respektive säljkurs samt avgifter (4 §). Information skall därvid anses vara sådan information av särskild betydelse från konsumentens synpunkt som avses i 4 § andra stycket marknadsföringslagen (1995:450) och om ett företag som driver valutaväxlingsrörelse inte lämnar sådan information är marknadsföringslagen tillämplig. Vidare reglerar lagen företagens skyldighet att lämna upplysningar till Finansinspektionen och inspektionens möjligheter att ingripa.

Lag (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Lagen bygger på EG-direktivet 97/5/EG av den 27 januari 1997 om gränsöverskridande betalningar. Syftet med lagen är att betalningsöverföringar till och från utlandet skall bli snabbare och säkrare. Bestämmelserna är inte begränsade till konsumenter, utan de riktar sig även till små och medelstora företag. Regleringen får dock anses vara väsentligen konsumentinriktad. Lagen omfattar betalningar

upp till 50 000 euro (ca 425 000 kr). Av lagen följer en skyldighet för banker och andra institut som bedriver gränsöverskridande betalningsförmedling att informera kunderna om villkoren för en sådan förmedling.

Det får ta högst fem bankdagar från acceptdagen för en betalning att komma fram till den bank som betalningsmottagaren anlitar, om inte beställaren och den anlitate banken uttryckligen har kommit överens om någon annan tid; den betalningsmottagande banken skall göra beloppet tillgängligt för mottagaren före nästföljande bankdag.

Med *acceptdag* avses den dag då beställaren har erlagt det belopp och lämnat de uppgifter som banken kräver för att kunna verkställa betalningsöverföringen och med *bankdag* avses den dag då banken har öppet. Om pengarna förkommer under betalningsförmedlingen har avsändaren rätt att få tillbaka det förkomna beloppet, s.k. återbetalningsgaranti. Denna garanti har dock begränsats till ett belopp motsvarande 12 500 euro (ca 105 000 kr). Lagen trädde i kraft den 14 augusti 1999.

3.2.4 Närmare om konsumentkrediter

Konsumentkreditlagen (1992:830)

Konsumentkreditlagen från 1992 är anpassad till EG:s regler om konsumentkrediter. Den har fått ett bredare tillämpningsområde än den lag som tidigare gällde på området och har kommit att stärka konsumenternas ställning i samband med kreditgivning. Många regler som tidigare omfattade enbart krediter i samband med köp och vissa tjänster gäller för i princip *alla* konsumentkrediter. Lagen omfattar en rad olika typer av krediter och tillämpas på t.ex. banklån, kontokortskrediter, avbetalningsköp och enkla betalningsanstånd, allt under förutsättning att det är fråga om konsumentkrediter i lagens mening. Krediterna kan vara av tre olika slag, betalningsanstånd, lån och s.k. löpande krediter (t.ex. kontokrediter).

Kreditgivaren är enligt lagen skyldig att iaktta *god kreditgivningssed* i förhållande till konsumenten. Begreppet god kreditgivningssed har beskrivits i lagens förarbeten och preciserats närmare i allmänna råd och riktlinjer som berörda myndigheter (Finansinspektionen och Konsumentverket) utfärdat. Vidare är kreditgivaren skyldig att lämna *information* om bl.a. den effektiva räntan. Konsumentens betalningsförmåga skall vara avgörande för om en kredit skall beviljas och därför skall en *kreditprövning* göras.

Vid kreditköp skall näringsidkaren ta ut en kontantinsats om minst 20 procent av varans kontantpris. Konsumenten har här rätt att göra samma invändningar gentemot kreditgivaren som han kan göra p.g.a. köpet gentemot säljaren.

I lagen finns numera regler som begränsar kreditgivarens rätt att höja räntan under löpande avtal. Lagen innehåller också begränsningar i rätten att ta ut avgifter för krediten och att höja avgifterna under avtalsperioden. Vidare har kreditgivarens möjligheter att säga upp kreditavtalet till betalning i förtid inskränkts medan konsumenten däremot har rätt att betala sin skuld tidigare än enligt avtalet. Kreditgivaren får inte heller ta ut någon särskild ersättning av konsumenten vid förtidsbetalning, förutom när avtalet löper med bunden ränta.

Konsumenten har också ett bättre skydd i sådana fall då det förekommer flera parter på näringsidkarsidan, t.ex. när kreditgivaren överlåtit sina rättigheter enligt ett kreditavtal. Betalar konsumenten av misstag till fel näringsidkare, får konsumenten normalt ändå tillgodoräkna sig betalningen. Som huvudregel gäller att avtal om konsumentkrediter skall ingås *skriftligen* och *undertecknas* av konsumenten. Konsumentkreditlagen är tvingande till konsumentens förmån.

3.2.5 Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på bankområdet

Finansinspektionens (Bankinspektionens) allmänna råd angående reklamationer i bankautomatverksamhet (FFFS 1991:16)

De allmänna råden behandlar situationer vid kontohavares reklamation av fel vid användning av bankautomat som typiskt sett avser en invändning mot att banken debiterat kontot för ett uttag i bankautomaten. Råden riktar närmast in sig på hur banken skall behandla reklamationen, vilka tekniska utredningar m.m. som bör genomföras och utredning av omständigheterna i övrigt. Vidare behandlas de bevisvärigheter som ofta uppstår och det anges särskilt att det för banken inte torde vara några problem att få fram den tekniska dokumentation som erfordras för att visa huruvida automatsystemet fungerat normalt och huruvida kontohavarens kort och kod använts vid uttaget. Enligt de allmänna råden är det därför skäligt att en teknisk utredning utförs av banken.

Enligt vad som anges i de allmänna råden är kontohavarens svårigheter att styrka ett påstående att obehörig gjort uttaget eller att fel

uppstått vid ett uttagsförsök uppenbara. Därför anses det vara rimligt att banken inte ställer alltför höga beviskrav på kontohavaren. Återföring av reklamerat belopp bör också göras omgående i de fall banken vid sitt ställningstagande har funnit reklamationen befogad p.g.a. tekniskt fel eller, efter en bedömning av omständigheterna i övrigt, har godtagit kontohavarens invändningar då frågan gällt om kontokortet använts av obehörig eller inte och med andra ord satt tilltro till kontohavarens uppgifter. De allmänna råden är för närvarande föremål för översyn.

Finansinspektionens allmänna råd om information för inlåningskonton m.m. (FFFS 1993:20)

De allmänna råden har utarbetats i samråd med företrädare för branschen och bör ses som en minimistandard för information i samband med inlåningskonton. Där anges som generell information att för inlåningskonton bör gälla att om *aktuell räntesats* inte anges i eller i samband med kontoutdragen, vilket förordas, bör där anges telefonnummer via vilket uppgift om aktuell räntesats kan erhållas.

Vid öppnande av konto av alla slag bör kontohavaren erhålla skriftlig information som översiktligt beskriver de regler, som banken tillämpar för *ränteberäkning* även i samband med överföringar/gireringar. Uppgifterna bör ingå i avtalsvillkoren när dessa reviderats. Kontohavare med aktiva konton, som har en behållning på 15 000 kronor eller mer bör såsom en engångsföreteelse tillsändas samma information, t.ex. tillsammans med årsbeskedet.

Den branschgemensamma rekommendationen om information till privatkund om *ränte- och andra villkorsändringar* för inlåning bör iakttagas. På varje bankkontor bör det finnas aktuell *ränte- och avgiftsinformation*. Den bör tillhandahållas lättillgängligt, t.ex. i broschyrställ eller på diskskylt (ränteinformation). Ränteinformationen bör innehålla uppgift om den s.k. jämförelseräntan för olika konton.

Information i tryckt form bör på begäran kunna erhållas om den tid som normalt åtgår till dess betalningar till annat konto genom *överförings- och gireringsuppdrag* får anses vara mottagaren tillhanda.

Finansinspektionens allmänna råd om ränteskillnadsersättning m.m. vid förtida lösen av konsumentkredit med bunden ränta för bostadsändamål (FFFS 1994:30)

De allmänna råden ger riktlinjer för ränteskillnadsersättning vid förtida lösen beträffande kredit till konsument för bostadsändamål, dvs. räntebundna krediter där säkerheten primärt utgörs av pantbrev i fastighet eller tomträtt eller av pant i borätt samt krediter som beviljas för bostad på ofri grund eller liknande.

Förtidslösen medges normalt för konsumentkrediter som lämnats före 1993. Laglig rätt till förtidslösen föreligger för konsumentkrediter som tecknats därefter. Institutet har rätt att ta ut en ersättning för den ekonomiska skada som kan drabba institutet då avtalet sägs upp i förtid av konsumenten. Skadan kan härvid mätas med utgångspunkt i institutets alternativa placeringsmöjlighet för det förtidsinlösta beloppet.

Beräkning skall i varje enskilt fall ske inom ramen för den lagstiftning och de kreditvillkor som gäller för krediten. Inom dessa ramar kan kreditgivaren om han så finner lämpligt dock tillämpa andra principer för beräkning, om dessa inte leder till högre slutlig kostnad för kredittagaren. De beräkningsprinciper som anges i dessa allmänna råd utgör således "högstregler" för beräkningen.

De huvudsakliga principerna för beräkningen bör framgå av avtalsvillkoren. För att möjliggöra för kredittagaren att förutse kostnaden vid förtidslösen bör denne efter begäran erhålla information från institutet som i grova drag visar hur ersättningen beräknas. Informationen bör innehålla ett konkret exempel på beräkningen och en formel som kredittagaren själv kan använda för en approximativ beräkning. Om kreditgivaren till viss kredittagare lämnat uppgift om beräkningssättet för ränteskillnadsersättningen bör kreditgivaren stå fast vid detta beräkningssätt om lösen sker senast tio dagar därefter.

Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 1997:33)

I de allmänna råden anges att kreditgivaren skall agera med utgångspunkt från att kreditavtal kan ha stor betydelse för den enskildes ekonomiska förhållanden. De allmänna råden ger också närmare riktlinjer för *marknadsföring och information* varvid sägs att uppgifter om kreditgivaren skall lämnas, att kreditgivaren skall vara återhållsam och måttfull i sin marknadsföring, om effektiv ränta samt kreditkostnad och kredittid. Vidare skall information ges vid betalningsanstånd att betalningsfri månad utnyttjats och att saldot därmed ökat med ränta och eventuella avgifter för den betalningsfria månaden. När det gäller *effektiv ränta* anges i råden hur den skall beräknas och hur den skall anges vid marknadsföring och i kreditavtalet.

Vidare anges att kreditgivaren bör sträva efter att kredittagaren blir införstådd med de ekonomiska konsekvenserna av avtalet. Vid skriftlig kreditansökan bör därför formuläret utformas så att uppgifterna tillsammans med övrig information ger kredittagaren *vägledning* beträffande hans ekonomiska förutsättningar att fullgöra kreditåtagandet.

När det gäller *kreditprövning* sägs att det är angeläget att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående med hänsyn till deras inkomster och övriga ekonomiska förhållanden. Mot denna bakgrund bör det av den kreditinstruktion, som instituten tar fram enligt Finansinspektionens allmänna råd (1995:49) om kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag, framgå vad som särskilt bör beaktas vid kreditgivning till konsument. Kreditprövningen kan dock förenklas om krediten är ringa (upp till halva basbeloppet) eller om kreditgivaren har sådan kännedom om kreditsökanden att han redan därav kan dra tillräckliga slutsatser om dennes betalningsförmåga.

Kreditgivaren bör bevilja *kredit för sanering* av kredittagarens ekonomi endast om en kreditprövning visar att kredittagaren har återbetalningsförmåga för de villkor som gäller för den nya krediten.

Vid bostadskrediter bör kreditgivaren, som ett led i bedömningen av kredittagarens återbetalningsförmåga, upprätta en boendekostnads-kalkyl. Kredittagaren bör informeras om kalkylens innebörd samt att kalkylen kan påverkas av sådana beslutade men ännu inte genomförda förändringar i skatte- och bidragssystemen som är av väsentlig betydelse för honom.

Kreditavtalet skall innehålla fullständiga villkor. I dessa villkor skall klart och tydligt anges vilka rättigheter och förpliktelser som avtalet medför. Villkor och information av väsentlig betydelse för kredittagaren bör särskilt framhållas. Om en kredit ges på obestämd tid bör detta klart framgå av avtalet. Kreditavtalet bör innehålla uppgift om kredittagarens rätt att *betala i förtid* samt om hur beräkningen av kostnaden härför görs för kredit med bunden ränta.

Kreditavtalet bör innehålla information om kreditgivarens *rätt att överlåta* eller pantsätta sin fordran till annan samt att kreditgivarens medgivande krävs om krediten skall övertas av annan. I samband med överlåtelse av en lämnad kredit till annat institut, bör kreditgivaren snarast möjligt informera kredittagaren om sådana konsekvenser av överlåtelsen som är av väsentlig betydelse för denne. Om överlåtelsen är ett led i värdepapperisering bör kreditgivaren informera kredittagaren särskilt om innebörden av att krediten värdepapperiseras.

Kreditgivaren bör beakta att en borgensman eller den (tredje man) som sätter sin egendom i pant för annans kredit bör kunna förutsätta att

en tillfredsställande kreditprövning gjorts avseende kredittagarens återbetalningsförmåga. Vidare innehåller de allmänna råden riktlinjer för information till borgensman/tredje man efter åtagandets ingående, betalning av förfallen kredit, återkallelse av överföringsuppdrag, Kvittning för kreditfordran, kvittning mot kontobehållning och närmare om betaltjänster.

I fråga om medel, som kreditgivaren mottagit till fullgörande av ett betaltjänstuppdrag, anges att de inte bör utnyttjas till kvittning mot kredittagarens skuld, oavsett om denne är uppdragsgivare eller betalningsmottagare. Kreditgivaren bör inte kvittningsvis tillgodogöra sig medel för kredittagarens skuld när denne för inlösen överlämnar postväxel eller check eller annan anvisning. Kvittning mot kredittagarens skuld kan dock ske om uppdragsgivaren eller kredittagaren anvisat betalning till den senares konto. När kvittning skett, bör kreditgivaren omedelbart avisera kredittagaren om kvittningen och skälen härför.

Finansinspektionens föreskrifter om handel och tjänster på värdepappersmarknaden (FFFS 1998:21)

Ett värdepappersinstitut skall sträva efter att i de fall en kunds och institutets intressen inte sammanfaller kundens intressen inte förfördelas. Vidare skall ett värdepappersinstitut utfärda *etiska riktlinjer* avseende institutets verksamhet och utse en *regelansvarig person* som har till uppgift att se till att anställda i institutet och dess styrelse vid var tid har kännedom om gällande regler för den verksamhet som bedrivs. Styrelsen i ett värdepappersinstitut skall utfärda instruktioner om hur information om gällande regler skall lämnas till institutets anställda.

En kund som avser att göra affärer med derivatinstrument skall, innan affärer första gången får utföras, av värdepappersinstitutet erhålla *tydlig skriftlig information* om de särskilda risker som handeln med derivatinstrument kan innebära. Information behöver inte lämnas, om detta är uppenbart obehövt.

Ett värdepappersinstitut skall regelbundet, företrädesvis varje kvartal, dock minst varje halvår, till depåkund skicka kontoutdrag utvisande kundens innehav av finansiella instrument och penningmedel, om inte annat avtalats med kunden.

Finansinspektionens föreskrifter om värdepappersfonder (FFFS 1997:11)

Föreskrifterna innehåller utförliga bestämmelser om vilken information informationsbroschyrer, årsberättelser och fondernas halvårsredogörelser skall innehålla.

Konsumentverkets riktlinjer för tillämpning av konsumentkreditlagen (KOVFS 1992:4)

Riktlinjerna ansluter till bestämmelserna i bl.a. konsumentkreditlagen (1992:830) och förordningen (1992:1010) om effektiv ränta. De innehåller krav som Konsumentverket finner väsentliga från konsumentsynpunkt och de har utarbetats efter överläggningar med företrädare för kreditbranschen, Finansinspektionen och andra berörda parter.

Riktlinjerna gäller tillämpningen av bestämmelserna om god kreditgivningssed, kreditprövning, marknadsföring och information, kreditavtal, kontantinsats och förbehåll om återtaganderätt i konsumentkreditlagen. Institut som står under Finansinspektionens tillsyn omfattas av riktlinjerna endast i fråga om marknadsföring och information. Det anges särskilt att för dessa institut gäller inspektionens allmänna råd om tillämpning av konsumentkreditlagen, se ovan.

För att närmare åskådliggöra hur myndigheternas författningar kan utformas finns de aktuella riktlinjerna med som *bilaga* till denna rapport.

3.2.6 Aktuella utredningar och lagstiftningsarbeten på bankområdet

Betalserviceutredningens betänkande, Kassaservice (SOU 1998:159)

Staten har genom postlagen (1993:1684) tagit på sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice och åtagandet säkerställs genom ett avtal med Posten. Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att bedöma vilket ansvar staten fortsättningsvis bör ha för kassaservice. Utredningsarbetet kom att fokuseras på enskilda medborgares och mindre företags tillgång till och behov av betaltjänster över disk i post- och bankkontor och via lantbrevbärare, dvs. kassaservice. Utredningen föreslår bl.a. att det nuvarande ansvaret ersätts med en ordning som ger länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice på samma sätt som nu

gäller för annan kommersiell service och att förutsättningarna för att ge kassaservice förbättras genom ändringar i bankrörelselagen. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Banklagskommitténs delbetänkande, Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag (SOU 1998:160)

Kommittén föreslår en nedtoning av den nuvarande institutionella inriktningen på regleringarna och menar att en förbättrad konkurrens är en betydelsefull faktor för att uppnå en förbättrad ställning även för konsumenterna. Enligt gällande bankrörelsebestämmelser kan endast banker ta emot inlåning från allmänheten. Banklagskommittén föreslår att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning avskaffas. Alla företag, inte bara finansiella institut, skall således enligt förslaget kunna ta emot inlåning. Enligt kommittén främjas konkurrensen på inlåningsmarknaden om ensamrätten avskaffas.

I betänkandet föreslås vidare en ny definition av begreppet bankrörelse och nya rörelseregler för banker. Ett mål för banklagstiftningen anges vara att säkerställa att banker är solida och att detta kräver regler såväl i syfte att minska risken för förluster som åtgärder för att öka motståndskraften för det fall förluster uppkommer. Soliditeten är således enligt kommittén inte enbart beroende av att en bank har vissa ekonomiska reserver utan också av att den genom olika åtgärder begränsar sitt risktagande. För att nå det övergripande soliditetsmålet har kommittén förslagit tre inledande bestämmelser som anger ramarna för rörelsen. Dessa bestämmelser ställer krav på *soliditet*, *genomlysbarhet* och *riskhantering*. En framträdande princip bakom förslaget är att bankerna skall åläggas att ha sådan kontroll på riskerna i rörelsen att överlevnadsförmågan inte äventyras. Det är av avgörande betydelse att de riskbegränsande reglerna tar sikte på att begränsa en banks totala risktagande. Det är alltså enligt kommittén inte tillräckligt att reglera de skyddsvärda verksamheter som en bank bedriver utan det är riskerna i den samlade rörelsen som skall begränsas. Kommittén föreslår därför bestämmelser som ålägger en bank att hålla *god bankstandard* i sin rörelse. Vidare menar kommittén att för många finansiella tjänster utgörs *det grundläggande konsumentskyddet* av att konsumentens motpart är ekonomiskt stabil och den soliditetsinriktade lagstiftning som kommittén föreslår stärker därför enligt kommittén det grundläggande skyddet för konsumenterna.

Ett av de områden som bestämmelsen om *god bankstandard* är avsedd att träffa är bankernas eventuella missbruk av sin typiskt sett

starkare ställning gentemot enskilda kunder. Vidare tar bestämmelsen sikte på det förhållandet att kunderna har ett *informationsunderläge* i förhållande till bankerna både när det gäller innehållet i enskilda produkter och när det gäller att välja mellan olika produkter. Informationsunderläget medför att det är viktigt att bankerna på ett ändamålsenligt sätt besvarar frågor och klagomål från kunderna. God bankstandard förutsätter en *ändamålsenlig klagomålshantering*.

Enligt förslaget skall det vidare finnas *skriftliga instruktioner* riktade till medarbetarna på olika nivåer och vissa särskilda regler för en banks *kredithantering*. Kommittén föreslår även att *tillsynen* skall inriktas på att övervaka de förhållanden som regleras i rörelsereglerna och att det därvid är de inledande bestämmelserna om soliditet, riskhantering och genomlysbarhet som framför allt bör präglade tillsynen. Förutom uppdraget att ha tillsyn över att banker och kreditmarknadsföretag följer lagar och andra författningar samt stadgar och interna instruktioner, föreslås att Finansinspektionen skall åläggas att *verka för en sund utveckling av banksektorn och finanssektorn*. Förslaget innebär att Finansinspektionen får flera ingripandemedel till sitt förfogande och ges utrymme att bedöma vilken åtgärd som är lämplig i en viss situation. *Varning* föreslås få ett utsträckt tillämpningsområde som alternativ till *återkallelse av oktroj* respektive *tillstånd*. Inspektionen föreslås vidare vid mindre allvarliga överträdelser få möjlighet att förutom att utfärda *föreläggande att vidta åtgärd* och *förbjuda verkställighet av beslut* också få möjlighet att meddela *anmärkning*. Inspektionen föreslås även få en möjlighet att *underlåta att ingripa* om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om rättelse vidtas. Däremot ger förslaget inte Finansinspektionen föreskriftsrätt.

Den *renodling* av Finansinspektionens uppgifter som kommittén förordar anses komma att innebära också en förstärkning av konsumentskyddet. Risken för att hänsyn till institutens soliditet skall tillåtas gå ut över den enskilde konsumentens intresse blir mindre om det är en annan myndighet som tar hand om tillsynen på konsumentområdet. Enligt förslaget skall KO ges möjlighet att ingripa enligt marknadsföringslagen vilket bl.a. innebär att denne skall kunna förelägga ett företag *vid vite* att fullgöra informationsplikten.

När det gäller *konsumentskyddsaspekterna* menar kommittén att det är angeläget att medborgarna har tillgång till en i praktiken riskfri och likvid placeringsform, ett säkert alternativ. Möjligheten att placera sparmedel säkert utgör en viktig trygghet för den enskilde. Den befintliga *insättningsgarantin* fyller enligt kommittén väl de krav som kan ställas på ett säkert alternativ och föreslår därför att insättningsgarantin skall fortsätta att gälla oförändrad, men att den

förutom insättningar i banker och värdepappersbolag även skall omfatta insättningar i kreditmarknadsföretag. Företag som tillhandahåller kontoformer som omfattas av garantin föreslås bli skyldiga att ta emot insättningar av envar om det inte finns sakliga skäl att neka.

Betänkandet har remissbehandlats och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Under avsnitt 8.3.1 återkommer vi till Banklagskommitténs förslag.

Utredningen om elektroniska pengar, E-pengar - näringsrättsliga frågor (1998:14) respektive civilrättsliga frågor (SOU 1998:122)

I det första delbetänkandet beskrivs e-pengar och behandlas näringsrättsliga frågor som uppkommer när e-penningsystem tas i bruk. Den näringsrättsliga reglering som föreslås tar sikte på utgivare av e-pengar och på e-penningsystemets utformning, i syfte att säkerställa allmänhetens tillit till de nya rutinerna och skydda mot fallisemang och kedjeeffekter i anknytning till sådana betaltjänster. Enligt utredningen skall systemen uppfylla vissa minimikrav på stabilitet, säkerhet och reviderbarhet.

Utredningen behandlar i det andra betänkandet sådana frågor som t.ex. cash-systemet och analyserar e-pengars rättsliga status. Slutsatsen i betänkandet är att de rättsprinciper som gäller för motsvarande traditionella instrument vanligtvis också kan tillämpas på de digitala värdeenheter. Enligt utredningen är det dock oklart vilken väg utvecklingen kommer att ta och det lämnas inga lagförslag i betänkandet. I fråga om information till konsumenter föreslås dock att Betaltjänstutredningens förslag (SOU 1995:69) skall tillämpas också på e-pengar när det gäller bl.a. skriftlig information, tydlighet vid marknadsföring och rätt att frånträda avtal vid ensidig villkorsändring. En viktig princip anges vara att digitala värdeenheter utan oskäligt dröjsmål skall kunna lösas in mot "vanliga" betalningsmedel.

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.3 Försäkringsområdet

3.3.1 Det övergripande regelsystemet

På personförsäkringsområdet ges ett grundskydd genom offentlig försäkring, främst allmän sjukförsäkring, allmän folkpensionering och försäkring för allmän tilläggspension. Privata försäkringar får i Sverige

meddelas av försäkringsbolag. Försäkringsverksamheten regleras i första hand av bestämmelser om rätten att driva försäkringsrörelse, associationsrättsliga bestämmelser och bestämmelser om offentlig insyn.

Försäkringsrörelselagen (1982:713)

Försäkringsrörelselagen (FRL) föreskriver en *omfattande myndighetskontroll* över försäkringsväsendet som kommer till uttryck i krav på koncession och tillsyn, i första hand av Finansinspektionen. Kontrollen avser i första hand att säkerställa försäkringsrörelsens soliditet men syftar även till att garantera att försäkring erbjuds allmänheten mot premie och andra villkor som är rimliga och rättvisa (den s.k. *skälighetsprincipen*). Båda dessa principer skall iaktas då försäkringsbolagen upprättar särskilda riktlinjer, kallade grunder, för vissa delar av sin verksamhet - framför allt livförsäkringsrörelse. Grunderna, som skall godkännas av tillsynsmyndigheten, anses till sin rättsliga natur utgöra komplement till bolagsordningen, men de påverkar också försäkringsavtalet genom att de reglerar bl.a. den ekonomiska uppgörelsen mellan försäkringsbolaget och försäkringstagaren vid återköp av försäkringen, när s.k. fribrev utfärdas samt i fråga om belåning av försäkringsbrev och återbäring vid livförsäkring. Genom att försäkringsvillkoren på sådana punkter hänvisar till grunderna, blir dessa en del av avtalet.

Lagen innehåller bestämmelser om den rörelse som försäkringsbolag driver och om hur dessa bolag bildas. Vidare innehåller lagen bl.a. bestämmelser om försäkringsbolagets placeringar, ledning, bolagsstämma, vinstutdelning och likvidation.

Omfattande förändringar har beslutats i försäkringsrörelselagen (prop. 1998/99:87, bet. 1998/99:FiU28, rskr. 1998/99:227). De nya bestämmelserna (SFS 1999:601), som träder i kraft den 1 januari 2000, innebär en modernisering av rörelsereglerna och en renodling av tillsynen för svenska försäkringsbolag och berör i första hand livbolagens verksamhet. Förändringarna syftar till att underlätta produktutveckling och konkurrens samt till att ge försäkringstagarna ett ökat skydd genom bl.a. bättre information och en tydligare gränsdragning mellan aktieägarnas och försäkringstagarnas kapital. De nya reglerna innebär såvitt här är av intresse bl.a. följande.

Genom de nya bestämmelserna slopas den s.k. skälighetsprincipen och den ersätts av andra skyddsregler som bl.a. skall främja en *ekonomisk genomlysning* av försäkringarna och en avtalsreglering av rätten till överskott. Den s.k. sundhetsprincipen ersätts av en tydligare

handlingsregel för försäkringsbolagen med krav på en tillfredsställande *stabilitet, god information* om försäkringsvillkor och en *god försäkringsstandard* på verksamheten. Nuvarande s.k. försäkringstekniska grunder slopas och ersätts av en ordning där samtliga rättigheter och skyldigheter mellan bolaget och försäkringstagaren skall framgå av försäkringsavtalet. Reglerna för ömsesidiga försäkringsbolag där försäkringstagarna är delägare närmar sig försäkringsaktiebolagens regler. Den särskilda möjligheten för de ömsesidiga bolagen att göra uttaxeringar hos försäkringstagarna slopas för konsumentförsäkringar.

Lagen (1989:508) om försäkringsmäklare

Lagen består av näringsrättsliga och civilrättsliga regler som skall tillämpas på juridiska och fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar direktförsäkringar från olika försäkringsgivare. De näringsrättsliga reglerna innebär bl.a. att försäkringsmäklare skall vara registrerad hos Finansinspektionen och stå under dess tillsyn. Mäklaren kan registreras som förmedlare av alla slag av försäkring eller som förmedlare av enbart personförsäkring eller enbart skadeförsäkring. För registrering krävs att mäklaren har en ansvarsförsäkring, har tillfredsställande utbildning och i övrigt bedöms lämplig som försäkringsmäklare samt att han är fristående i förhållande till försäkringsgivarna. Mäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Mäklaren skall klarlägga sin uppdragsgivares behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar. Om mäklaren uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter, blir han skadeståndsskyldig mot uppdragsgivaren och andra som är beroende av att han utför sitt uppdrag på rätt sätt; de civilrättsliga reglerna är tvingande i konsumentförhållanden.

3.3.2 Närmare om privata försäkringar

Konsumentförsäkringslagen och försäkringsavtalslagen

Skadeförsäkring för konsumenter regleras i dag i en särskild lagstiftning, *konsumentförsäkringslagen (1980:38; KFL)*. Gruppförsäkring regleras i huvudsak i *Försäkringsavtalslagen (1927:77; FAL)* som saknar särregler för konsumentförhållanden. Kollektivavtalsgrundad försäkring regleras endast i FAL.

KFL gäller för många slag av försäkringar som konsumenter tecknar (hemförsäkring, villaförsäkring, fritidshusförsäkring, reseförsäkring, trafikförsäkring eller annan motorfordonsförsäkring och båtförsäkring).

FAL ger regler om övriga typer av försäkringar, framför allt personförsäkring och försäkringar för företag och offentliga rättssubjekt (företagsförsäkring). KFL:s men även FAL:s regler är tvingande, fast de senare i mindre utsträckning.

FAL och KFL reglerar *avtalets ingående* och *upphörande* samt olika allmänna frågor om *parternas förpliktelser* mot varandra. Båda lagarna saknar dock regler om vad en försäkring skall omfatta och övriga avtalsvillkor. Beträffande försäkringsproduktens utformning har försäkringsbolaget alltså i princip fria händer.

Något formkrav gäller inte för försäkringsavtal. KFL innehåller emellertid en särskild regel om skyldighet att sluta avtal. Försäkringsbolaget får inte vägra att meddela en försäkring som bolaget normalt tillhandahåller allmänheten, om inte bolaget har särskilda skäl för vägran.

I KFL finns också bestämmelser om *information* som bolaget skall ge om premier och andra villkor *innan* en försäkring tecknas, *under* försäkringstiden och *i samband* med en skadereglering. Dessa regler är av marknadsrättsligt slag och underlåtenhet att informera kan medföra påföljder enligt marknadsföringslagen (1995:450); de civilrättsliga konsekvenserna av bristande information regleras inte i KFL.

Beträffande *försäkringstiden* råder som huvudregel avtalsfrihet. I KFL föreskrivs dock en längsta försäkringstid av ett år, om det inte finns särskilda skäl. I lagen begränsas också bolagets rätt att säga upp försäkringen vid tidens utgång.

Det finns i de båda lagarna också vissa bestämmelser om rätt till *uppsägning i förtid*. FAL ger bolaget sådan rätt för skadeförsäkringar bl.a. vid oriktiga riskupplysningar från försäkringstagarens sida, vid fareökning och vid vissa brott mot säkerhetsföreskrifter. KFL föreskriver samma påföljd när försäkringstagaren eller den försäkrade grovt har åsidosatt sina förpliktelser mot försäkringsbolaget eller om det finns andra synnerliga skäl. Försäkringstagaren har å sin sida enligt KFL förtida uppsägningsrätt om försäkringsbehovet faller bort eller om det inträffar en annan liknande omständighet.

KFL:s bestämmelser om upplysningsplikt bygger, liksom FAL, på att felaktiga upplysningar i god tro inte påverkar bolagets ansvar enligt avtalet. Påföljden bestäms dock på annat sätt när försäkringstagaren lämnar den oriktiga uppgiften uppsåtligen eller med oaktsamhet som inte är ringa; försäkringsersättningen kan då nedsättas efter en skälighetsbedömning där en mängd skilda omständigheter skall beaktas. FAL:s regler på detta område är strängare mot försäkringstagaren.

Försummad betalning av premien regleras också olika i FAL och i KFL. Den väsentliga frågan är när försäkringsbolaget kan frita sig från ansvar för ett försäkringsfall som inträffar när premien är obetald.

Rörande *skaderegleringen* finns också vissa regler, framför allt i KFL, som skyddar den försäkrade. Dessutom föreskrivs att belopp som uppenbarligen skall utgå skall betalas genast i avräkning på den slutliga ersättningen. Enligt KFL skall skaderegleringen göras skyndsamt. Försäkringsbolaget skall verka för att ersättningen är korrekt. Bolaget får inte vara passivt och överlämna initiativ och ansvaret för utredningen till den skadelidande.

Under senare decennier har *kollektiva försäkringar* - gruppförsäkringar och kollektivavtalsgrundad försäkring - fått allt större betydelse, till en början på personförsäkringssidan men numera även som skadeförsäkring. Det bör nämnas att sådana viktiga försäkringstyper som trygghetsförsäkring vid arbetsskada och patientförsäkring är konstruerade som ansvarsförsäkringar och följaktligen är att anse som skadeförsäkring. Som nämnts tidigare saknas särskilda lagregler om dessa kollektiva försäkringsformer. Villkoren uppvisar åtskilliga speciella drag föranledda av försäkringarnas kollektiva natur.

3.3.3 Socialförsäkring

Socialförsäkringen omfattar sjukdom, pension och dödsfall. När man slutar arbeta och avgår med pension finns ett ekonomiskt skydd via socialförsäkring i form av folkpension och ATP. Ett nytt pensionsystem kommer successivt att införas de närmaste åren och det nya systemet innebär bl.a. ett värdepappersfondsparande; var och en ges möjlighet att själv välja vilka fonder en del av pengarna skall placeras i. Socialförsäkringen har härigenom fått ett inslag av finansiell tjänst och det nya allmänna pensionssystemet bör därför behandlas närmare här.

Den nya allmänna pensionen

Sedan den 1 januari 1999 gäller bestämmelserna om ett nytt pensionssystem. Det gamla pensionssystemet, bestående av folkpension och ATP, kommer steg för steg att ersättas av ett mer långsiktigt och hållbart system. Det nya systemet består av *inkomstpensionen* som grundar sig på den sammanlagda inkomst man haft under livet. Hur stor inkomsten varit varje månad, hur lönerna allmänt utvecklar sig i samhället och vid vilken ålder man avgår med pension är faktorer som påverkar inkomstpensionens storlek. *Premiepensionen* är en helt ny form av pension som sköts av Premiensionsmyndigheten (PPM). Av inkomsten avsätts högs 2,5 procent till PPM. Premiensionspengarna

är reserverade för var och en. De kan dock inte tas ut förrän man blir pensionär och under tiden kan de placeras fonder. Man kan själv välja vilka *fonder* pengarna skall placeras i. Vill man inte välja placeras pengarna i Premiesparfonden inom AP-fonden. Slutligen finns det i systemet en *garantipension* som är ett grundskydd för den som haft liten eller ingen inkomst och därför bara får liten eller ingen inkomstpension/premiepension.

I propositionen 1997/98:151, *Inkomstgrundande ålderspension m.m.* som ligger till grund för de nya reglerna anges att reformens syfte är att skapa ett system som är följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Det reformerade ålderspensions-systemet skall omfatta såväl ett standardskydd enligt inkomst-bortfallsprincipen som ett grundskydd för dem som inte haft några - eller endast låga - förvärvsinkomster. Den inkomstgrundade ålderspensionen utgör ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system som finansieras med särskilda avgifter.

Såväl utvecklingen av pensionsbehållningen som den utgående pensionen knyts till ett index som följer den allmänna inkomstutvecklingen. Beräkningen av pensioner från premiepensionssystemet skall ske med tillämpning av principer som är allmänt vedertagna inom privat livförsäkring. De nya reglerna finns i *lagen(1998:674) om inkomstgrundad ålderspension* och *lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten*. Lagstiftningen har trätt i kraft den 1 januari 1999 och de första utbetalningarna skall ske i januari 2001.

De nya bestämmelserna innehåller särskilda *informationsregler* både vad gäller fördelningssystemet (inkomstpension) och premiepensionssystemet. För att premiepensionssystemet skall fungera som avsett krävs att *informationen* till de enskilda håller *hög kvalitet*. Den enskildes rätt till information är en förutsättning för att han eller hon skall kunna ta till vara de möjligheter som premiepensionssystemet erbjuder. Det krävs information om systemet som sådant, om utvecklingen av den enskildes tillgodohavande och åtminstone i någon utsträckning om fondförvaltarna och fonderna. Huvudansvaret för innehållet i informationen ligger på PPM. I propositionen sägs att även när systemet är igång kommer det att behövas allmän information om hur det fungerar. Trycksaker som beskriver systemet bör därför hållas tillgängliga t.ex. på försäkringskassornas och kanske även skattemyndigheternas kontor. Däremot kan det enligt regeringen knappast begäras att personalen på dessa kontor generellt skall kunna besvara frågor som inte behandlas i trycksakerna.

Sådan specialinformation måste därför lämnas av en *särskild informationsenhet*. *Riktade insatser* skall också göras för varje ny

generation som kommer in i systemet. PPM har emellertid inte fått till uppgift att informera de enskilda om sådant som de kan inhämta från fondernas eget informationsmaterial. Däremot bör myndigheten svara för ett *allmänt informationsmaterial* om de fonder som har anmälts till premiepensionssystemet. Det kan t.ex. vara sammanställningar av fonderna efter deras placeringsinriktning och förvaltningsresultat under de senaste åren. Sådant material skulle i så fall kunna sändas ut till de enskilda i samband med underrättelsen om årets intjänade pensionsrätt, när ett nytt val av fond kan göras.

Kostnaderna för informationen skall bäras av pensionsspararna. Man kan enligt regeringen räkna med att de fonder som medverkar i systemet kommer att utsättas för en fortgående granskning och bedömning av ekonomijournalister m.fl., vilket naturligtvis minskar behovet av statliga insatser. Det anses emellertid föreligga ett mycket stort behov av *information om villkoren* för fondsparande. PPM skall därför ge ut översikter av detta slag. Sådana översikter måste av praktiska skäl bygga på uppgifter som myndigheten får från förvaltarna själva, t.ex. uppgifter i de rapporter om kostnadsuttag som förvaltarna skall ge in till myndigheten varje år, eller som framgår av publicerad statistik eller liknande. Det har framhållits att det är viktigt att myndigheten tydligt anger att översikterna bygger på uppgifter från fondförvaltarna och att uppgifterna inte kontrollerats av myndigheten. I propositionen sägs att av översikterna skall helst bl.a. framgå nettopriset på förvaltningen av varje fond.

PPM skall en gång om året lämna information om utvecklingen av den enskildes tillgodohavande i form av *årsbesked*. I informationen har ansetts kunna utformas efter förebild av de årsbesked som försäkringsbolagen lämnar sina kunder. Där redovisas ingående saldo, inbetalningar, avkastning och kostnader under året samt utgående saldo. Om den enskilde har valt mer än en fond skall varje fond redovisas för sig.

I beskedet från PPM bör också kunna lämnas en *prognos* uttryckt i kronor beträffande den enskildes kommande pension. Prognosen bör ange hur stor pensionen kan beräknas bli om den skall grundas bara på dittills intjänad pensionsrätt och hur stor den kan beräknas bli om den enskilde i fortsättningen tjänar in pensionsrätt med samma årliga belopp som under de år för vilket pensionen senast fastställts. För att den enskilde skall kunna sätta prognosens belopp i relation till sina aktuella förhållanden bör prognosen grundas på antagandet att både inflationen och tillväxten av bruttonationalprodukten kommer att vara noll under tiden fram till pensioneringen. Däremot skall det göras ett försiktigt antagande om värdetillväxt i de fondandelar som förvärvas för den enskildes räkning.

3.3.4 Myndigheternas föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer på försäkringsområdet

Finansinspektionens föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:28)

Föreskrifterna skall tillämpas på direkt skadeförsäkring med undantag för sådan sjuk- och olycksfallsförsäkring som meddelas som tillägg till livförsäkring. De gäller vid försäljning och annan marknadsföring i Sverige av försäkringar avseende risker belägna i Sverige.

En försäkringsgivare skall lämna *information* till försäkringstagaren i enlighet med vad som anges i föreskrifterna. I de fall försäkringstagaren företräds av en försäkringsmäklare får försäkringsgivaren i stället erbjuda informationen till försäkringsmäklaren. Det är i sådant fall försäkringsmäklarens skyldighet att se till att informationen kommer försäkringstagaren tillhanda.

Informationen, som skall vara avfattad på svenska, skall vara klart och tydligt formulerad. Om försäkringstagaren önskar det, får informationen i stället lämnas på annat språk än svenska. Informationen skall lämnas skriftligen eller på annat sätt som innebär att mottagaren har varaktig tillgång till den. I den mån detta inte är möjligt får informationen lämnas på annat sätt.

Innan ett försäkringsavtal tecknas skall information lämnas i följande avseenden.

- a) Vilket lands lag som skall tillämpas på avtalet. Om parterna har rätt att välja vilken lag som skall tillämpas skall detta framgå. I ett sådant fall skall det också anges vilken lag försäkringsgivaren föreslår,
- b) på vilket sätt klagomål från försäkringstagaren eller annan som berörs av avtalet samt tvist i fråga om avtalet handläggs. I förekommande fall skall det också anges vilka särskilda organ som handhar sådana klagomål eller tvister. Det skall härvid framgå att försäkringstagaren alltid har möjlighet att få sin tvist prövad av allmän domstol och
- c) fullständig adress till huvudkontoret eller, i tillämpliga fall, till försäkringsgivarens sekundäretablering som meddelat försäkringen. Avser försäkringen trafikförsäkring skall namn på och adress till representant för EES-försäkringsgivare, som meddelar trafikförsäkring i Sverige, anges.

Bestämmelserna i a och b gäller endast om försäkringstagaren är en fysisk person.

Finansinspektionens allmänna råd om privat sjukförsäkring som marknadsförs i Sverige (FFFS 1995:46)

Med privat sjukförsäkring avses försäkring som inte är offentligt finansierad eller regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer och som lämnar periodisk ersättning för inkomstbortfall på grund av arbetsoförmåga orsakad av sjukdom eller olycksfallsskada. Hit räknas även premiefrielseförsäkring för huvudförsäkring utan avtalad löpande premie.

Försäkringsbolagen bör själva avgöra i vad mån försäkringsavtal rörande privat sjukförsäkring skall anpassas till de kompensationsnivåer som gäller inom socialförsäkringen. Förmånerna från privat sjukförsäkring bör dock inte uppgå till belopp som tillsammans med övriga förmåner leder till ett överutnyttjande av de samlade sjukförsäkringssystemen.

Försäkringsbolagen bör i syfte att motverka överutnyttjande av försäkringssystemen tillämpa lämpliga former av självrisker. Sådana kan utgöras t.ex. av karenstider eller begränsad kompensation för inkomstbortfall vid sjukdom eller olycksfallsskada.

Vid beräkning av kompensationsutrymmet för den privata sjukförsäkringen i det enskilda fallet bör hänsyn tas till skatteeffekterna av den ersättning som kommer att utbetalas.

Vid marknadsföring av privat sjukförsäkring bör försäkringsbolaget ge information om de begränsningar i kompensationsnivå som gäller för dessa försäkringar.

Vid tecknandet av försäkring, som inte är gruppsjukförsäkring, bör bolaget företa en utredning om vilka övriga sjukförmåner försäkringstagaren har. Värdet av sådana förmåner bör därvid avräknas från den kompensationsnivå som skall gälla för avtalet.

Finansinspektionens allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52)

Försäkringsmäklarverksamhet skall bedrivas på sådant sätt att allmänhetens förtroende för försäkringsmäklarbranschen upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund. All rådgivning bör vara opartisk och objektiv. En mäklares verksamhet bör alltid präglas av att mäklaren företräder uppdragsgivarens intressen gentemot försäkringsgivaren. Mäklaren bör förmedla information mellan kunden och försäkringsgivaren snabbt och koncist.

Ett mäklaruppdrag bör inte fullgöras utan att det förevarit direkt kontakt mellan kunden och den registrerade mäklaren. Vid sådan

kontakt bör mäklaren förvissa sig om att den utredning som gjorts om kundens försäkringsbehov är tillfredsställande och att kunden till fullo är införstådd med villkoren och förutsättningarna för den föreslagna försäkringslösningen. Kontakter av detta slag bör alltid dokumenteras skriftligt.

En försäkringsmäklare får inte företräda något försäkringsföretag utan skall vara fri att upphandla försäkringar hos vilken försäkringsgivare som helst (oberoendekravet). Detta innebär att en mäklare som regel inte bör förmedla försäkringar från endast ett fåtal försäkringsgivare. En mäklare anses normalt inte uppfylla oberoendekravet om provisioner och andra ersättningar till mer än en tredjedel härrör från endast en försäkringsgivare eller från flera försäkringsgivare inom samma försäkringsgrupp.

Mäklaren bör klarlägga kundens försäkringsbehov uteslutande med utgångspunkt i kundens förhållanden. Detta innebär till exempel att mäklarens möjlighet till högre provision eller andra ersättningar från en viss försäkringsgivare inte får påverka valet av försäkringslösning.

Mäklaren bör i fråga om försäkringar till konsumenter även redogöra för vilka kostnader som belastar och har belastat kundens befintliga försäkringsskydd och vilka kostnader det föreslagna försäkringsskyddet kommer att medföra. Detta bör särskilt iaktas i en situation där mäklaren föreslår kunden att byta försäkring till en försäkring av likartat slag eller att avbryta en försäkring där en stor del av kostnaderna belastat försäkringen i inledningsskedet.

Att mäklaren skall föreslå lämpliga lösningar innebär att denne med iakttagande av kundens bästa skall presentera de försäkringslösningar som bäst svarar mot kundens behov. Mäklaren bör, när det är möjligt, presentera förslag från flera från varandra oberoende försäkringsgivare samt lämna kunden en skriftlig jämförelse av de olika förslagen. Mäklaren bör vid denna jämförelse även informera kunden om fördelar och nackdelar med de olika alternativen, däribland om premier och andra villkor som kunden behöver för att kunna bedöma kostnaden för och omfattningen av försäkringen.

Om förmedlingsuppdraget inkluderar uppgifter utöver ren förmedling av försäkring, t ex riskanalys, vidarebefordran av premier, administration, s.k. beståndsvård, skadereglering m.m., bör detta regleras i ett särskilt avtal mellan parterna.

Om mäklaren får sin ersättning i form av provision eller annan ersättning från försäkringsgivaren, är han skyldig att lämna upplysning om ersättningens storlek om kunden begär sådan.

Vid förmedling av försäkring som omfattas av konsumentförsäkringslagen bör mäklaren medverka till att premien betalas av försäkringstagaren direkt till försäkringsgivaren, om inte försäkrings-

tagaren uttryckligen framför att han vill betala premien genom mäklarens försorg.

Mäklaren bör se till att kunden snarast erhåller en bekräftelse på det försäkringsavtal som ingåtts, t ex genom ett försäkringsbrev, och att denna bekräftelse överensstämmer med den överenskommelse som träffats.

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information till livförsäkringstagare (FFFS 1998:9)

Dessa föreskrifter och allmänna råd gäller för livförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring som meddelas som tillägg till sådan försäkring. Med sådant tillägg avses även andra särskilda definierade försäkringsförmåner som ingår i livförsäkringsavtalet, t.ex. premiebefrielse. För gruppförsäkring och för försäkringsavtal som grundar sig på kollektivavtal skall föreskrifterna och de allmänna råden gälla i tillämpliga delar.

Innan ett försäkringsavtal ingås *skall* försäkringstagaren informeras i enlighet med vad som närmare anges i föreskrifterna. Information behöver inte lämnas i den mån försäkringstagaren förklarar sig avstå från den. Informationen *bör* lämnas så tidigt som möjligt. I samband med att en individuell försäkringslösning erbjuds, bör individuellt utformad information lämnas till försäkringstagaren.

I den mån information som lämnas innan försäkringsavtalet ingås inte är individuellt utformad, exempelvis vid marknadsföring som vänder sig till en större krets, bör försäkringstagaren erbjudas möjligheten att på begäran få ytterligare information. Under alla förhållanden bör individuellt utformad information alltid lämnas senast i samband med att försäkringshandlingarna överlämnas till försäkringstagaren. För det fall försäkringshandlingarna innehåller all den individualiserade information som krävs, behöver sådan information inte lämnas särskilt.

Informationen bör klargöra innebörden av premiegrunder för grundbunden försäkring. Om försäkringen baseras på betalning av upprepade engångspremier, bör det klargöras att ingen utfästelse kan göras om förmåner som motsvarar framtida premier. Detta bör även framgå vid illustration av den förmån som en antagen regelbunden betalning av engångspremier kan ge.

Information bör även lämnas för att i övrigt belysa den bundenhet som för försäkringstagaren kan följa av försäkringsavtalet t.ex. bundenhet på grund av återköpsbegränsningar. Informationen bör genom en generell beskrivning klargöra värdet av försäkringen under

försäkringstiden. För försäkring där försäkringsgivarens ansvarighet reduceras vid dödsfall (försäkring med livsfallsmoment) bör information lämnas om hur försäkringens värde ändras genom dödsfall.

Konsumentverkets riktlinjer för information om vissa konsumentför-säkringar (KOVFS 1981:3)

Riktlinjerna gäller tillämpningen av konsumentförsäkringslagen (1980:38) och den tidigare marknadsföringslagen (1975:1418). Det ges riktlinjer för vilken information som skall lämnas innan och sedan försäkring tecknats, vid villkorsändring och skadereglering, bl.a. i fråga om konsumentens klagomöjligheter och om preskription. Riktlinjerna är för närvarande föremål för översyn.

3.3.5 Aktuella utredningar och lagstiftningsarbeten på försäkringsområdet

Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39)

Enligt förslaget som skall 1927 års försäkringsavtalslag (FAL) och 1980 års konsumentförsäkringslag (KFL) ersättas med *en* försäkringsavtalslag. Enligt promemorians lagförslag skall lagen innehålla ett inledande *allmänt* kapitel, nio kapitel om *skadeförsäkring* för företag och konsumenter (där olika regler från KFL inarbetas), nio kapitel om *personförsäkring* och ett avslutande kapitel med övergångsbestämmelser. Reglerna föreslås i väsentlig utsträckning bli tvingande såvitt angår *konsumentförsäkring*, vartill räknas all skadeförsäkring tecknad av konsumenter för enskilt ändamål, och *personförsäkring*.

Promemorian bygger på Försäkringsrättskommitténs båda betänkanden Personförsäkringslag (SOU 1986:56) och Skadeförsäkringslag (SOU 1989:88). Det lagstiftningsarbetet har präglats av ändamålet av att öka konsumenternas skydd och modernisera regelsystemet särskilt på personförsäkringens område. Ett väsentligt syfte har varit att reglera kollektiv skade- och personförsäkring, där det f.n. inte finns några särskilda bestämmelser. I promemorian föreslås att försäkringsbolagen skall bli skyldiga att förbättra *informationen* till konsumenterna när det gäller skade- och personförsäkring. Informationen skall underlätta konsumentens bedömning av försäkringsbehovet och valet av försäkring m.m. Reglerna om information har väsentligen marknadsrättslig karaktär men det föreslås

också ett civilrättsligt ansvar för bristfällig information på konsumentområdet.

I fråga om försäkringsskyddet vid *ansvarsförsäkring* har föreslagits att, när den försäkrade visat grov vårdslöshet, oaktsamt brutit mot säkerhetsföreskrifter eller åsidosatt sin s.k. räddningsplikt, försäkringen bara skall ha ett subsidiärt ansvar; bolaget skall alltså vara skyldigt att betala bara när den försäkrade saknar möjlighet att utge ersättning. Meningen är att tillgodose preventions- och rimlighetssynpunkter, samtidigt som den skadelidandes intresse av ersättning har beaktats.

Vidare innehåller promemorian förslag till bestämmelser om *premiebetalning* och följder av *premieodröjsmål* vilka innebär en förbättring av försäkringstagarens skydd vid personförsäkring.

Informationen till försäkringstagaren skall ta sikte på de speciella komplikationer som ett försäkringsavtal innebär - den särskilda arten av försäkringsbolagets prestation, svårigheten att uppskatta rimligheten i premien, begränsningar i försäkringsbolagets ansvar. Vidare tar informationen sikte på (särskilt på livförsäkringsområdet) vissa rent ekonomiska förhållanden; de effekter det kan få för försäkringstagarens del att använda sina medel till att försäkra sig i stället för till annat sparande.

Slutligen framhålls att behovet av information både före och efter avtalsslutet och under avtalstiden får anses ha ökat genom de ganska komplicerade nya produkter som numera marknadsförs - t.ex. fondanknuten försäkring på livförsäkringens område - och det utökade utbud som finns i och med anslutningen till EU.

Promemorian har remissbehandlats och en lagrådsremiss väntas under första delen år 2000.

Genetisk integritet — vem har rätt att använda information från genetiska undersökningar (Ds 1996:13)

När genetisk diagnos görs på begäran av en enskild eller i samband med en allmän hälsoundersökning är patientjournalagen (1985:562) tillämplig. Det innebär att de uppgifter som erhålls vid den genetiska undersökningen förs in i den enskildes patientjournal. Visserligen omfattas uppgifterna av sekretess men eftersom patienten oftast själv förfogar över sekretessen kan t.ex. försäkringsbolag via den enskilde själv få tillgång till uppgifter om huruvida denne har genomgått någon genetisk undersökning. I promemorian redovisas förslag till lag om genetisk information. Enligt förslaget skall tredje man inte få använda information som kommit fram vid genetisk undersökning.

Regeringen har den 2 juni 1999 lämnat en skrivelse (skr.1998/99:136) till riksdagen om genetisk integritet. I skrivelsen redogörs för att regeringen kommer att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skall lämna förslag som garanterar att diskriminering på grund av genetisk integritet inte skall kunna ske i Sverige. Regeringen har även slutit ett avtal med Sveriges Försäkringsförbund som innebär ett ökat skydd för den enskilde mot diskriminering då enskilda liv- och sjukförsäkringar skall tecknas. I avtalet förbinder sig försäkringsbolagen att inte införa krav på att den som vill teckna försäkring måste genomgå genetisk undersökning. Försäkringsbolagen får inte heller fråga efter eller alls beakta resultat från tidigare genomförd genetisk undersökning upp till en försäkringsersättning om 15 basbelopp (ca 500 000 kr) vid engångsutbetalning och upp till ett basbelopp vid årlig utbetalning. Enligt avtalet åtar sig även Försäkringsförbundet att inte undanta någon sjukdom för utbetalningar av försäkringsersättningar. Avtalet gäller till och med den 31 december 2002.

Försäkringsmäklarutredningens betänkande Försäkringsmäklare, En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen (SOU 1997:79).

Utredningsuppdraget gällde att mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av lagen (1989:508) om försäkringsmäklare och utvecklingen på försäkringsområdet föreslå de lagändringar som behövs för att trygga en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten och förstärka skyddet för de försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare. Utredningen föreslår en lag om försäkringsmäklarverksamhet. Enligt förslaget avgränsas lagens tillämpningsområde genom en definition av begreppet *försäkringsmäklarverksamhet* till skillnad mot den nu gällande lagen som innehåller en

definition av begreppet försäkringsmäklare. Syftet är att det av lagen klarare skall framgå vilken verksamhet som omfattas av lagen. Utgångspunkten är att alla de aktiviteter som normalt förekommer i ett mäklarföretag skall omfattas. Utredningen förslår att försäkringsmäklare i *konsumentförhållanden* alltid skall informera kunden om den provision som han får av försäkringsgivaren. Vidare skall enligt förslaget informationsskyldigheten vid konsumentförsäkring bli utvidgad till att gälla även under försäkringstiden, under förutsättning att mäklaruppdraget består under den tiden. Enligt utredningen bör alltså principen vara den att mäklarbolaget, så länge mäklaruppdraget består, skall ha samma näringsrättsliga ansvar för informationen som försäkringsgivaren. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4 Konsumentpolitikens mål

4.1 Allmänt

Det konsumentpolitiska arbetet syftar till att stödja konsumenterna både i deras roll som aktörer på marknaden och som brukare av varor och tjänster. Den svenska modellen för konsumentpolitiskt arbete bygger på ett betydande *offentligt engagemang* och ett *starkt konsumentinflytande*. Modellen bygger också på att näringsidkarna tar ansvar för de problem som konsumenterna möter på marknaden. Arbetet har lett till ett väl utvecklat stöd för konsumenterna. Konsumentpolitiken har också stor betydelse för en fungerande marknad. Det anses att konsumentpolitiskt betingade regler för företagens handlande bidrar till en effektiv konkurrens på sunda villkor.

Inriktningen av konsumentpolitiken har haft sin utgångspunkt i av riksdagen vid skilda tillfällen fastställda mål och riktlinjer. Det senaste riksdagsbeslutet är från 1995 (prop. 1994/95:140, bet. 1994/95:LU32, rskr. 1994/95:438). Enligt beslutet har som mål för konsumentpolitiken angetts att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden, att de skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt, att konsumenternas hälsa och säkerhet skall skyddas samt att sådana konsumtions- och produktionsmönster skall utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. I propositionen uppmärksammas också att utvecklingen i samhället, såväl i Sverige som i omvärlden, har inneburit att behovet av konsumentpolitiska insatser ökar. Det pekas särskilt på några förändringar som insatserna på det konsumentpolitiska området måste kunna möta, bl.a. den ökade handeln över nationsgränserna, främst till följd av EU-medlemskapet, de förändringar som skett på marknaden till följd av avregleringar och att offentlig verksamhet utsatts för konkurrens, den nya informationsteknikens snabba utveckling som förändrar marknadsföring, distribution, informationskanaler m.m. samt att det blir allt mer uppenbart att hushållens konsumtion innebär en stor belastning på miljön.

När det gäller inriktningen av det konsumentpolitiska arbetet skulle enligt riksdagsbeslutet vissa områden prioriteras. Det har gällt åtgärder som avser hushållens baskonsumtion och stöd till konsumentgrupper

som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd. Det gäller också åtgärder som främjar konsumentintressena i det internationella samarbetet.

4.2 Finansiella tjänster

När det gäller de konsumentpolitiska målen för området finansiella tjänster har de ännu inte närmare kommit till uttryck annat än i de hushållsekonomiska mål som fastslagits, nämligen att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt. Däremot har området uppmärksammats och prioriterats genom särskilda åtgärder från regeringens sida. I bl.a. propositionen *Ökat ansvar för Konsumentombudsmannen och Konsumentverket på området finansiella tjänster* (1995/96:8) åberopades den snabba utveckling som har skett på området, de konsumentproblem som har uppstått samt de nya uppgifter som Konsumentverket och KO på kort tid hade fått och kommer att få, för de ytterligare resurser som regeringen föreslog skulle tillföras verket.

Vidare har de politiska målen för området finansiella tjänster i huvudsak kommit till uttryck i samband med att mål och inriktning bestämts för det svenska arbetet med konsumentpolitiken i EU. I regeringens skrivelse 1995/96:181 (bet. 1995/96:LU26) anges att Sverige vill ha ökad konkurrens på den gemensamma marknaden för finansiella tjänster men att det då är nödvändigt med ett starkare konsumentskydd. Särskilt framhålls konsumenternas sårbarhet *vid transaktioner över gränserna* och att det därför är särskilt betydelsefullt att *marknadsföring* och *informationen* är tydlig, att *rådgivning* och *förmedling* är tillförlitliga och att *reklamationshanteringen* blir effektiv. Vidare framhålls att konsumenterna behöver bli mer välutbildade och kritiska som en motvikt till det allt hårdare kommersiella tryck de utsätts för, särskilt anses det gälla ungdomar.

5 Konsumentpolitiken i EU och det nordiska samarbetet

5.1 Konsumentpolitiken i EU

5.1.1 Allmänt

Även om utvecklingen numera går snabbt på det konsumentpolitiska området inom EU har ännu området inte samma bredd, djup och tradition och betydelse som i Sverige. Sedan år 1975 har inom den europeiska gemenskapen antagits fem särskilda konsumentpolitiska program, varav de tre senaste har antagits av kommissionen. Uttryckliga konsumentpolitiska mål fastställdes först genom Maastrichtfördraget år 1993. Då infördes också en särskild artikel om konsumentskydd i Romfördraget. Därefter har utvecklingen gått snabbt. Våren 1995 inrättades t.ex. generaldirektoratet för konsumentfrågor (DG XXIV).

Genom ikraftträdandet av *Amsterdamfördraget* år 1999 har förutsättningarna för att stärka konsumentskyddet ökat. Konsumentpolitiken behandlas som ett självständigt politikområde och fördraget slår fast att gemenskapen skall ta hänsyn till kravet på konsumentskydd när politiken på andra områden utformas. I Romfördraget, artikel 153.1, slås fast att EU:s övergripande mål är att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och därför skall gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen.

Europeiska kommissionen lägger fram treåriga *handlingsplaner* för sitt arbete på konsumentområdet. Den senaste för perioden 1999–2001 har just börjat gälla.

En rad direktivförslag som direkt rör konsumentområdet är under beredning och utarbetande inom EU och ett flertal resolutioner har antagits av ministerrådet. Direktivförslagen rör bl.a. prisinformation till konsumenter, produktmärkning och distansavtal avseende finansiella tjänster. En grönbok om tillgång till rättslig prövning lades fram av

kommissionen år 1993. Som en uppföljning till denna lade kommissionen år 1996 fram en skrivelse med en handlingsplan angående tvistlösning på den gemensamma marknaden (KOM /96/13 slutlig).

5.1.2 Sveriges arbete med konsumentfrågor inom EU

Regeringen har i den ovan nämnda skrivelsen till riksdagen (1995/96:181) redogjort för de mål och den inriktning Sverige bör ha i sitt arbete med konsumentfrågor i EU. I skrivelsen anses att vissa prioriteringar när det gäller det pågående och kommande arbetet med konsumentfrågor inom EU bör göras, bl.a. frågor som rör ekonomiskt och rättsligt skydd. Sverige skall i anledning härav arbeta bl.a. för ökad konkurrens och ett bättre konsumentskydd på den gemensamma marknaden för *finansiella tjänster*. Vidare skall Sverige verka för åtgärder och samarbete på gemenskapsnivå som gör att konsumenterna snabbt, enkelt, billigt och rättssäkert kan hävda sin rätt vid handel över gränserna. Bland de andra områden som enligt regeringen bör prioriteras nämns forskning.

I regeringens skrivelse till riksdagen *Sverige och den inre marknaden* (1996/97:83, bet. 1996/97:NU14), framhålls att konsumenternas förtroende behövs för att den inre marknaden skall kunna förverkligas till alla delar och därför bör Sverige fortsätta att arbeta för en stark ställning för konsumenterna på marknaden, att främja deras intressen och inflytande i ett integrerat Europa och att nivån på svensk konsumentpolitik samtidigt skall kunna bibehållas och även vidareutvecklas. Som prioriterade områden utpekas bl.a. IT, marknadsföring, tvistlösning, finansiella tjänster samt forskning och utbildning.

5.1.3 Närmare om konsumentarbetet i EU som rör området finansiella tjänster

Som framgått av den lämnade redovisningen av det svenska konsumentskyddet på området har den senaste utvecklingen och lagstiftningen anpassats och i mycket stor utsträckning kommit till utifrån vad som numera gäller inom EU.

I en s.k. grönbok *Finansiella tjänster; att tillgodose konsumenternas förväntningar* (22 maj 1996) anges sammanfattningsvis att inrättandet av en gemensam marknad för finansiella tjänster har oundvikligen stor betydelse både för dem som tillhandahåller

finansiella tjänster och alla som köper dessa, inbegripet konsumenter. I grönboken behandlas det särskilda skyddet av en speciell kategori användare av finansiella tjänster - konsumenterna - eftersom denna kategori i allmänhet behöver en högre skyddsnivå än andra mer erfarna eller inflytelserika användare. Grönboken omfattar ett antal konsumentpolitiska frågor inom området. I den första delen anger kommissionen i vilken omfattning konsumenternas intresse i fråga om finansiella tjänster har tagits tillvara inom ramen för gemenskapens lagstiftning. I andra delen fastställs ett antal problem som redan då hade uppenbarats sig. I sista delen behandlas kortfattat den framtida utvecklingen av marknadsföringen av finansiella tjänster, inbegripet distansförsäljning, se nedan.

När det gäller arbetet med finansiella tjänster anges i den senaste *handlingsplanen* för perioden 1999–2001 att kommissionen har för avsikt att genomföra det åtgärdsprogram som presenterades i meddelandet om finansiella tjänster (KOM /97/309 slutlig. ”Meddelande från kommissionen - Finansiella tjänster: stärka konsumenternas förtroende - Uppföljning av kommissionens grönbok Finansiella tjänster: att tillgodose konsumenternas förväntningar”).

Inledningsvis konstateras i handlingsplanen att det grundläggande syftet med konsumentpolitik och konsumenträttigheter i stort sett är oförändrade. Bakgrunden anges vara de tekniska förändringar som håller på att förändra marknadsföring och försäljning och som kommer att få avgörande betydelse för bl.a. försäljningen av finansiella tjänster. Det framhålls att *konsumenten har en skyldighet* att försvara sina egna intressen men också att hon är *starkt beroende* av att myndigheterna främjar hennes hälsa och säkerhet genom att säkerställa att produkterna och tjänsterna på marknaden uppfyller höga krav.

Enligt handlingsplanen avser kommissionen att lägga fram förslag i syfte att uppdatera den nuvarande *konsumentkreditlagstiftningen* så att den svarar mot de metoder och den praxis som används idag för att erbjuda kredit. Man skall se över det befintliga regelverket för konsumentkrediter med hänsynstaganden till utvecklingen på marknaden och synpunkter från berörda parter. Denna översyn skall även omfatta konsumentpolitiska aspekter på *kreditförmedlares verksamhet*. Kommissionen kommer att undersöka vilka tillvägagångssätt som bör användas för att bekämpa *skuldfällor* och, om så behövs, ge en rekommendation. Dessutom skall övervägas möjliga förbättringar av det nuvarande regelverket för *försäkringsfömedlare* för att möjliggöra *gränsöverskridande verksamhet* och för att stärka konsumentskyddet. Man skall vidare undersöka möjligheten att utveckla den nuvarande dialogen mellan den finansiella tjänstesektorn och konsument-

organisationerna i syfte att främja ett samförstånd kring *information och insyn*.

I sitt meddelande om hur konsumenternas förtroende för elektroniska betalningsmedel kan ökas på den inre marknaden (KOM/97/353 slutlig), som omfattar kommissionens rekommendation om transaktioner med elektroniska betalningsinstrument (i synnerhet förhållandet mellan utgivare och innehavare), satte kommissionen den 31 december 1998 som frist för genomförandet. I handlingsplanen anges att om rekommendationen inte genomförs tillfredsställande, kommer kommissionen att förslå ett direktiv.

Kommissionen understryker vidare i handlingsplanen att införandet av *euron* kommer att medföra ett behov av ett system för betalningar vid gränsöverskridande detaljhandel som är effektivt, billigt och tillförlitligt. Dessutom att man behöver överväga åtgärder för att främja konsumenters intresse för *elektroniska betalningsmedel*. Det aviseras att kommissionens arbete med *euron* främst kommer att koncentreras till att övervaka och genomföra de tre befintliga rekommendationerna från kommissionen nämligen

- (i) 98/288/EG: Kommissionens rekommendation den 23 april 1998 om dialog, uppföljning och information i syfte att underlätta övergången till *euron*,
- (ii) 98/287/EG: Kommissionens rekommendation den 23 april 1998 om parallella angivelser av priser och andra monetära belopp och
- (iii) 98/286/EG: Kommissionens rekommendation den 23 april 1998 om bankavgifter för omräkning till euro samt den överenskommelse som nåddes 1998 mellan konsumentföreträdare och företagen (Överenskommelse den 30 juni 1998 mellan konsumentorganisationer och yrkesorganisationer från detaljhandeln, turism, hantverk och sektorn för små och medelstora företag med anledning av övergången till *euron*).

När det gäller *dubbel prisangivelse* övervägs lagstiftningsåtgärder om genomförandet av rekommendationerna och överenskommelsen inte får önskad effekt. Det anges vidare i handlingsplanen att kommissionen kommer att fortsätta uppmuntra dialogen mellan konsumenter och andra affärssektorer. Åtgärder för att förbättra informationen till konsumenterna, i synnerhet till mer sårbara konsumenter, kommer att vidtas.

I maj 1997 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG om konsumentskydd vid distansavtal (det allmänna direktivet) men från det direktivets tillämpningsområde undantogs finansiella tjänster. Kommissionen har därefter antagit meddelandet *Finansiella tjänster*;

stärka konsumenternas förtroende 2 [KOM (97) 309 slutlig] och presenterade den 19 november 1998 förslag till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster. Den 23 juli 1999 har ett ändrat förslag till direktiv presenterats [KOM(1999)385 slutlig].

I direktivförslaget anges inledningsvis de skäl som åberopas för en reglering varefter artikelvis närmare behandlas tillämpningsområde, definitioner, information till konsumenten innan avtal ingås, överlämnande av avtalsvillkoren och förhandsinformationen, ångerrätt efter avtalets ingående, fullgörande av avtalet och betalning för tjänst som tillhandahållits innan ångerrätten tas i anspråk, tjänst som inte finns att tillgå, betalning med kort, återlämnande av originalhandlingar, tjänster som inte beställts, meddelanden som inte efterfrågats, bestämmelsernas tvingande karaktär, överklagande till domstol eller förvaltningsmyndighet, överklagande utanför domstol samt bevisbörda. Enligt förslaget skall medlemsstaterna anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 30 juni 2002.

5.2 Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet på det konsumentpolitiska området sker mellan konsumentministrarna inom Nordiska ministerrådet. Under ministerrådet samordnas frågorna av en ämbetsmannakommitté. Arbetet inom kommittén fördelas på tre styrgrupper, en för ekonomi och information, en för juridiska frågor och en för produktfrågor. När det gäller styrgruppen för juridiska frågor har den gruppen på olika sätt försökt stärka konsumenternas ställning på det europeiska planet, bl.a. genom att föra in nordisk konsumentpolitik vid utformningen av EG-rättsakter. I fråga om finansiella tjänster har försäkringsbolagens reglering av saksador utretts av styrgruppen; bl.a. har man kartlagt bolagens villkor för saksador och den praktiska tillämpningen av dessa. Syftet har varit att gemensamt finna lösningar på problem som i tidigare nordiska samarbetsprojekt visats vara gemensamma för de nordiska länderna. Vidare har arbete pågått i ett projekt om banktjänster som syftar till att jämföra den nordiska konsumentskyddande lagstiftningen när det gäller genomblickbarhet och information för banktjänster, tillgången till grundläggande banktjänster, tvistlösning och jämförelse av villkoren för olika banktjänster från skälighetssynpunkt. Styrgruppen för ekonomi och information driver bl.a. ett projekt om beträffande marknadsöversikt över pensionssparande, vilket syftar till att undersöka vilken form av pensionssparande som under vissa förutsättningar ger bäst ekonomiskt

utfall. Resultatet är ämnat att användas för att ge bättre underlag för konsumentrådgivningen och för att bättre kunna jämföra nordiska marknadsöversikter.

Ett nytt handlingsprogram för konsumentområdet t.o.m. år 2004 har tagits fram under år 1998. Vidare har ett Arbetsdokument konsument 2000 tagits fram i vilket redogörs för vilka metoder som skall prioriteras för att uppnå de övergripande målen. Det nordiska samarbetet skall de närmaste åren koncentreras på tre huvudområden, nämligen samarbete inom norden, norden och Europa/EU/EES samt norden och dess närområden. I handlingsplanen konstateras att samtliga nordiska länder har som mål att få till stånd en hög skydds nivå för konsumenterna. Detta skall i första hand uppnås genom den nationella konsumentpolitiken. De gemensamma nordiska insatserna har till uppgift att tjäna som ett komplement och stöd till de enskilda insatserna.

Det övergripande målet för samarbetet enligt handlingsprogrammet anges vara att förbättra konsumenternas rättsliga och ekonomiska ställning, att främja konsumenternas rätt till information och undervisning och rätt att organisera sig för att skydda sina intressen samt att främja konsumenternas möjlighet till hälsa och säkerhet inom en ekonomisk ordning som bygger på en bärkraftig utveckling. Samarbetet gäller främst lagstiftning och regler för att uppnå en högre nivå av konsumentskydd, utformning av skäliga villkor när det gäller ekonomiska förhållanden, utveckling av konsumentinformation och undervisning. Samarbetet gäller vidare produktrelaterade frågor som t.ex. marknadsövervakning. De frågor som enligt handlingsprogrammet särskilt bör prioriteras under perioden är bl.a. *finansiella tjänster*.

I arbetsdokumentet anges bland de övergripande strategierna för att uppnå de övergripande målen för t.ex. finansiella tjänster, att stötta utvecklingen mot en större genomblickbarhet på den finansiella marknaden i norden, särskilt på försäkringsområdet.

6 Aktörerna - myndigheter och andra organ på området

En viktig uppgift för kommittén har varit att söka ta reda på vilka konsumentproblem som finns på området finansiella tjänster. Kommittén biträds av företrädare för de flesta aktörerna på området och sekretariatet har därutöver haft direkt kontakt med ett stort antal aktörer. En närmare redogörelse för dessa kontakter och vilka problem det finns på området lämnas nedan i avsnitt 8. Det kan därför vara av intresse att redan här kort presentera de främsta aktörerna, myndigheter och andra organ, som på något sätt verkar på området.

6.1 Finansinspektionen

Finansinspektionen är den centrala förvaltningsmyndigheten för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och enskilda försäkringsväsendet. För inspektionen gäller förordningen (1992:102) med instruktion för Finansinspektionen. De *övergripande målen* för inspektionens verksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Finansinspektionen har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn i enlighet med vad som anges i lag eller annan författning, att följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet och att meddela föreskrifter.

Tillsynsarbetet är indelat i tre verksamhetsområden (avdelningar), nämligen försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknad. Inom de tre verksamhetsområdena inriktas verksamheten på finansiell analys, operativ tillsyn samt tillstånds- och rättsfrågor.

Genom den *finansiella analysen* skall inspektionen följa utvecklingen på de finansiella marknaderna, fånga upp utvecklingstendenser samt bedöma effekterna av viktiga förändringar. Analysen skall avse såväl enskilda företag och branscher som marknader. I analysarbetet används egna rapporter och statistik från instituten samt extern information. Analyserna skall lämna underlag för prioritering av tillsynsinsatser.

Den *operativa tillsynen* syftar till att följa upp risker och kontrollsystem i finansinstituten samt till att övervaka att instituten

följer lagar, förordningar och andra regler. Den operativa tillsynen sker i form av platsundersökningar och inriktas i första hand på kompetens- och kvalitetsgranskning av institutens egna system för intern kontroll och rapportering.

För yrkesmässig verksamhet på de finansiella marknaderna erfordras ett *särskilt tillstånd* antingen från inspektionen eller från regeringen. Ytterligare ett viktigt styrmedel i tillsynsverksamheten är inspektionens normgivning genom *föreskrifter* och *allmänna råd*. Finansinspektionen skall verka för att regler för de olika marknaderna blir så konkurrensneutrala som möjligt.

Under inspektionens tillsyn står ca 2 500 institut, bl.a. bankaktiebolag, sparbanker, kreditmarknadsbolag, försäkringsbolag, understödsföreningar, försäkringsmäklare, värdepappersbolag, fondbolag, Stockholms Fondbörs, Värdepapperscentralen VPC AB, OM Stockholm AB, Bankgirot BGC AB och Penningmarknadsinformation PMI AB.

Vid utgången av år 1998 upplöstes den tidigare konsumenträttsheten på Finansinspektionen och ansvaret för kund- och informationsfrågor fördelades på inspektionens tre sakavdelningar. I stället har ansvaret för samtliga kundrelaterade tillsynsfrågor och för normgivningen på området kommit att ingå som en integrerad del i arbetet på avdelningarna. Samtidigt har ett policy- och samordningsansvar lagts på sekretariatet för utvecklingsfrågor. För närvarande arbetar en projektgrupp med representanter för olika enheter på inspektionen för att under år 1999 ta fram en strategi för hur inspektionen framöver skall ta sig an olika kund- och informationsfrågor i tillsynen.

Finansinspektionens arbete med konsumentfrågor är inriktat på normgivning och tillsyn och inte på information och rådgivning till enskilda konsumenter. Inspektionen har inte möjlighet att pröva t.ex. ekonomiska anspråk eller andra krav, inte heller tvistefrågor mellan kunder och institut under inspektionens tillsyn.

6.2 Konsumentverket/KO

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra konsumentpolitiken vars verksamhet regleras av förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket (omtryckt 1995:1057). De övergripande mål som skall gälla för verksamheten är samma som gäller för konsumentpolitiken i övrigt, se ovan avsnitt 4. Konsumentverket skall, i enlighet med de konsumentpolitiska riktlinjerna, särskilt inrikta sin verksamhet

på åtgärder som rör hushållens baskonsumtion, stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd samt att främja konsumentintressena i det internationella arbetet.

Enligt sin instruktion får Konsumentverket bl.a. utarbeta *riktlinjer* för näringsidkarnas *marknadsföring* och *utformning* av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för näringsidkarnas *tillämpning* av konsumentkreditlagen. Konsumentverket får också mot ersättning utföra *undersökningar* på uppdrag av myndigheter eller enskilda. Konsumentverkets generaldirektör är chef för verket och också *Konsumentombudsman (KO)*.

Konsumentverket har våren 1999 genomfört en omorganisation. Den nya organisationen består av fem enheter; Konsumentfakta, Konsumenträtt, KO-sekretariatet, tidningen Råd och Rön samt Verkskansliet.

Avdelningen *Konsumentfakta* har till uppgift att fånga upp och identifiera konsumentproblem samt utveckla kunskap genom utredningar och analyser. Verksamheten är inriktad på att analysera och belysa bl.a. hushållens situation.

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

Såvitt här är av intresse har Konsumentverket *tillsynsansvar* över bl.a. konsumentförsäkringslagen (1980:38) prisinformationslagen (1991:601), konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Verkets tillsynsverksamhet är utåtriktad mot den verksamhet som bedrivs på marknaderna. Verket bevakar marknaderna genom att sprida information om genomförda undersökningar och påverkar på så sätt berörda aktörer direkt.

Konsumentverket tar emot ca 3 500 anmälningar per år. Merparten av anmälningarna kommer från enskilda konsumenter men även konsumentvägledare och näringsidkare står för en stor andel av anmälningarna. Verket tar också initiativ till ett stort antal egna ärenden vid granskning av olika sektorer av marknaden. Verket arbetar i stor utsträckning förebyggande genom överenskommelser med branschsammanlutningar. En mycket liten andel av anmälningarna går

till formella rättsliga åtgärder. Det bör också här framhållas att inte heller Konsumentverkets verksamhet är inriktad på information och rådgivning direkt till enskilda konsumenter.

6.3 Närmare om Konsumentombudsmannen (KO)

Till sitt förfogande har KO ett *sekretariat* som är direkt underställt KO. Sekretariatet som f.n. har fem tjänster, utför de uppgifter som ankommer på KO och som avser formella rättsliga ingripanden, t.ex. stämningsansökningar och vitesförelägganden. KO handlägger ärenden enligt bl.a. marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen, se om dessa lagar ovan avsnitt 3.

Marknadsföringslagen syftar till att främja konsumenternas och näringsidkarens intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av bl.a. tjänster och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare.

I marknadsföringslagen finns vid sidan av de allmänna kraven på marknadsföringen vissa särskilda regler om *konkreta förbud* mot och krav på vissa marknadsföringsåtgärder. Överträdelse av de bestämmelserna kan medföra att en näringsidkare ådöms en *marknadsstörningsavgift*. Talan om marknadsstörningsavgift väcks av KO vid Stockholms tingsrätt och även i dessa mål är Marknadsdomstolen andra och sista instans. Om KO i ett visst fall beslutar att inte föra talan får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen och en sammanslutning av näringsidkare väcka talan.

Avtalsvillkorslagen innehåller en marknadsrättslig generalklausul. Om ett avtalsvillkor, som omfattas av lagen, med hänsyn till pris och övriga villkor är oskäligt mot konsumenten, får Marknadsdomstolen vid vite förbjuda näringsidkaren att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor om förbudet är påkallat från allmän synpunkt eller annars ligger i konsumenternas (eller konkurrenternas) intresse. Ett sådant förbud kan medelas även anställda hos näringsidkaren och andra som handlar på dennes vägnar. Vidare kan en sammanslutning av näringsidkare som använder eller rekommenderar användning av ett oskäligt avtalsvillkor förbjudas att i framtiden använda eller rekommendera villkoret. Frågan om förbud tas upp i Marknadsdomstolen efter ansökan av KO. Om KO i visst fall beslutat att inte göra någon ansökan får sådan göras av en sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. I fall som inte anses vara av större vikt får KO själv utfärda ett s.k.

föbudsföreläggande, som förenas med vite. Talan om utdömande av vite förs vid allmän domstol av KO. Om Marknadsdomstolen har förelagt vite på talan av någon annan får talan om utdömande av vite föras även av denne.

Med stöd av avtalsvillkorlagen träffar KO även överenskommelser med branschorganisationer och enskilda företag rörande innehållet i olika förekommande standardavtal.

Under de senaste fyra verksamhetsåren har KO fört 18 fall till Marknadsdomstolen. De flesta har rört marknadsföring. De senaste tre åren har KO fört 24 mål till Stockholms tingsrätt rörande marknadsföring.

När KO för talan vid Marknadsdomstolen enligt avtalsvillkorlagen står vardera parten sin rättegångskostnad. När KO för talan enligt marknadsföringslagen gäller däremot rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader i tvistemål med undantag för mål om marknadsstörningsavgift där reglerna om rättegångskostnader i brottmål gäller.

När det gäller KO:s möjlighet att anmäla grupptalantvist till ARN och att medverka i konsumenttvister vid bl.a. allmän domstol återkommer vi nedan under avsnitt 7.2.2 resp. 7.4.3.

6.4 Finansinspektionens och Konsumentverkets arbete med finansiella tjänster

Finansinspektionen är alltså tillsynsmyndighet för företagen i den finansiella sektorn och arbetar inom tre huvudområden, nämligen försäkrings-, kredit- och värdepappersmarknaderna. Övergripande mål för inspektionen är att genom *tillsyn* säkerställa stabiliteten i de enskilda finansiella instituten och verka för ett *gott konsumentskydd*.

Konsumentverket har till uppgift att ta tillvara *konsumenternas intressen* och övergripande mål för verket är bl.a. att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt och att ge konsumenterna en stark ställning på marknaden.

För att bidra till ett gott konsumentsskydd skall *Finansinspektionen* bl.a. följa upp att instituten följer lagar, förordningar och andra regler, verka för en god etik inom det finansiella systemet, verka för att aktörerna på de finansiella marknaderna svarar mot högt ställda krav på integritet, kompetens och god affärssed, verka för att aktörerna lämnar en tillfredsställande information till konsumenterna och att dessas intressen beaktas vid tillståndsgivning.

I en skrift från januari 1997 redogör *Konsumentverket* för de frågor som verket främst avsåg att arbeta med och vilken inriktning arbetet skulle ha de närmaste åren. Verkets *inriktning* skall vara att i högre grad än tidigare sätta in de finansiella tjänsterna i ett *hushålls-ekonomiskt perspektiv*. Detta kräver enligt verket utredning och forskning om hushållens förhållanden och konsumenternas ställning på marknaden samt om innehållet i de finansiella tjänsterna. Verket skall öka bevakningen av *avtalsvillkor* och *marknadsföringen* på området och räknar med att fler fall blir föremål för KO:s ingripande. Vidare skall bl.a. klagomålshanteringen uppmärksammas och även serviceutvecklingen på området för de som bor i *glesbygd*.

Inledningsvis anges i skriften att gränsdragningen mellan Finansinspektionens och verkets arbetsområden inte alltid är helt klar beträffande konsumentproblem i samband med finansiella tjänster och att det därför pågår ett kontinuerligt samarbete mellan de båda myndigheterna.

Det är framför allt beträffande avtalsvilkors skälighet, marknadsföring, information och institutens rutiner och agerande som myndigheternas arbetsuppgifter har nära samband. Myndigheterna har nu - september 1999 - träffat ett samarbetsavtal. I avtalet anges närmare hur samarbetet skall fungera och hur fördelningen mellan myndigheternas arbetsuppgifter inom konsumentområdet skall vara.

6.4.1 Närmare om Finansinspektionens och Konsumentverkets samarbete på området

I samarbetsavtalet mellan Finansinspektionen och Konsumentverket har myndigheterna bl.a. kommit överens om att

- informera varandra om aktuella konsumentproblem, diskutera nödvändiga åtgärder samt utröna om det finns en gemensam ståndpunkt
- samråda i olika former och tillvarata varandras kompetens och erfarenheter
- bistå varandra vid kurser och seminarier

När det gäller det löpande arbetet fastställs i avtalet följande rörande fördelningen av myndigheternas arbetsuppgifter inom konsumentområdet.

Villkors skälighet

När Finansinspektionen uppmärksammar villkor som den uppfattar som otydliga eller oskäliga bör inspektionen samråda med Konsumentverket. Vid samråd bör diskuteras om ett tillrättaläggande kan ske genom en mer rutinmässig tillsynsåtgärd av inspektionen eller om ärendet bör överlämnas till Konsumentverket/KO. På samma sätt bör verket samråda med inspektionen då den uppmärksammar villkor som den uppfattar som oskäliga. Vid samrådet bör motsvarande gälla som i de fall då inspektionen uppmärksammar oskäliga villkor.

Marknadsföring

En av Konsumentverket/KO:s huvuduppgifter är att övervaka att företagens marknadsföring är tillbörlig och informativ. Finansinspektionens uppgift på området är begränsad till att bevaka efterlevnaden av kraven i rörelselagstiftningen samt efterlevnaden av föreskrifter och allmänna råd som meddelats med stöd av lagstiftning.

Information under avtalstid

Finansinspektionen bör vara den som i första hand åtgärdar eventuella brister i institutens information under avtalstiden. Konsumentverket har dock beträffande vissa konsumentförsäkringar ett särskilt tillsynsansvar för information under avtalstiden, vilket gör det naturligt att verket ingriper i första hand.

Generell och jämförande information till konsumenterna som grupp

Båda myndigheterna verkar genom sitt huvudmannaskap i Konsumenternas Bankbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå för en ändamålsenlig rådgivning till konsumenterna. Medarbetare från Finansinspektionen medverkar vid Konsumentverkets utbildningsinsatser för kommunerna beträffande finansiella tjänster.

Institutens rutiner/agerande

Båda myndigheterna har i sitt löpande arbete att bevaka om institutens rutiner i något avseende brister på ett sådant sätt att det leder till problem för konsumenterna.

För det fall inspektionen uppmärksammar sådana brister har den att vidta erforderliga tillsynsåtgärder. Konsumentverket skall därvid informeras.

När Konsumentverket uppmärksammar bristfälliga rutiner hos institut under inspektionens tillsyn skall verket informera om detta

6.4.2 Myndigheternas rapportering

I särskilda rapporter - ofta på uppdrag av regeringen - belyser Finansinspektionen och Konsumentverket förhållandena på marknaderna och lämnar förslag till åtgärder inom bank- och försäkringsområdena. Här följer en kort redogörelse för de mest intressanta rapporterna som har presenterats de senaste åren.

Allmänna och mera övergripande rapporter

Konsumentverket, Hur använder konsumenterna finansiella tjänster? Om sparande, lån, betaltjänster och försäkringar (1997:17)

I rapporten redogörs för en studie Konsumentverket genomförde tillsammans med konsumentverksamheter i 17 kommuner. I studien kan man se klara skillnader mellan olika konsumentgruppers kunskap och sätt att använda finansiella tjänster och hur de skaffar sig information. Utbildning, boende och inkomst visade sig vara de faktorer som genomgående har störst påverkan. Personer med lägre utbildning hade upplevt konsumentproblem oftare än högutbildade. Gruppen med lägst inkomst hade små möjligheter att välja produkter i den flora som finns på marknaden. Dessutom uppgav många av de som hade låg inkomst att de inte hade fullständigt försäkringsskydd.

De tillfrågade med lägst inkomst betalade oftare än andra sina räkningar på post/bankkontor, Högskoleutbildade personer uppgav att de kände till villkoren för sina betaltjänster. Kvinnor gjorde i större utsträckning än män jämförelser och kände till villkoren bättre både för betaltjänster och lån.

Gruppen med låg inkomst som hade svårt att betala sina lån i tid ansåg sig i större utsträckning bli dåligt bemötta av banken än övriga personer i undersökningen. Personer som placerat sina lån hos finansbolag hade nästan alltid blivit nekade lån i bank. Denna grupp hade också ofta problem att betala sina lån i tid.

Kvinnor pensionssparade i betydligt större utsträckning än männen. Allra mest pensionssparade gruppen högutbildade villaboende kvinnor.

De flest personer i studien valde försäkringsbolag utifrån vilket bolag man tidigare valt att placera sina försäkringar hos.

Konsumentverket, Finansiella tjänster i ett konsumentperspektiv - en undersökning om betaltjänster, sparande, lån och försäkring (1998:16)

För att öka kunskapen i samhället om hur konsumenterna använder finansiella tjänster gav Konsumentverket Statistiska centralbyrån

(SCB) i uppdrag att genomföra en undersökning som beskriver konsumenternas användning av betaltjänster, sparande, krediter och försäkringar. Resultatet syftade till att senare ligga till grund för verkets arbete med att förbättra förutsättningarna för konsumenterna inom området finansiella tjänster.

Det framkom bl.a. att konsumenternas kännedomen om vad *betaltjänster* kostar är begränsad. Nästan var femte tillfrågad visste inte hur stor årskostnaden var. Det visade sig också att det var fler bland de s.k. resurssvaga än bland övriga i undersökningen som inte kände till den totala kostnaden för betaltjänster. En slutsats som drogs var att i den resurssvaga gruppen, med låga inkomster och låg utbildning, var det större andel än bland övriga som använde det dyraste sättet att betala räkningar; det var också den gruppen som hade sämst kunskaper om betaltjänster.

När det gällde *sparandet* svarade åtta av tio av de som ingick i undersökningen att de sparade. Den vanligaste sparformen visade sig vara banksparande. Personer med högre inkomster sparade oftare på särskilt sparkonto än låginkomsttagare gjorde. Fyra av tio sparade i värdepapper och en tredjedel sparade i form av pensions- eller kapitalförsäkring. Andelen som hade bytt sparform var mindre bland resurssvaga än bland övriga.

I fråga om *krediter* visade det sig att två tredjedelar av hushållen hade någon form av låneskuld och av de skuldsatta hade ungefär var sjunde en skuld som översteg 100 000 kr. Den största delen av låneskulderna utgjordes av bostadslån. Av samtliga personer hade 13 procent krediter hos finansbolag, butikskonton eller postorderkonton. Runt hälften av grupperna med låg inkomst och ej förvärvsarbete hade lån- eller kreditkulder. Lånebeloppen var dock lägre för resurssvaga än för övriga. Av samtliga med skulder förklarade fyra procent att det ofta hade hänt att de inte haft pengar att betala räntor och/eller amorteringar vid absolut sista förfallodagen under de två senaste åren. Sammanlagt svarade ca 20 procent att de mer eller mindre frekvent haft betalningsproblem.

Slutligen när det gäller *försäkringar* visade undersökningen bl.a. att 90 procent av samtliga tillfrågade hade hemförsäkring. 70 procent av hushållen som bestod av sammanboende hade sjuk- och olycksfallsförsäkring för barn mot endast hälften av hushåll med ensamstående förälder. Ungefär hälften av samtliga hade en pensionsförsäkring. Undersökningen visade vidare att många valde bolag där hushållen redan tidigare hade försäkring. Hur stor premien var hade även betydelse för många vid val av försäkring.

Hushåll med hög utbildning och/eller hög inkomst jämförde förköpsmaterial och uppgav att de läste försäkringsvillkor i större

utsträckning än övriga grupper när de väljer försäkring. Det visade sig också vara få som använde sig av den kostnadsfria försäkringsrådgivning som konsumentvägledare och Konsumenternas försäkringsbyrå erbjuder.

Konsumentverket, Marknadsföring av fonder (1998:32)

Rapporten redogör för en undersökning av marknaden i anledning av att alltfler hushåll har börjat spara i värdepapper och fonder. I rapporten framhålls att sparande i fonder kräver insikt om risker och att avkastningen är beroende av kursutveckling men också av kostnader i form av courtage och administrativa avgifter. I rapporten lämnas en beskrivning av hur marknadsföringen av fonder ser ut samt lämnas förslag till förbättrad information. Syftet med rapporten har varit att ge underlag för att bedöma vilka krav som bör ställas på fondbolagens marknadsföring.

Bankområdet

Redan år 1991 rapporterade dåvarande Bankinspektionen (*Bankinspektionens konsumentpolicy, rapport mars 1991*) om nya trender på marknaden, såsom avreglering, internationalisering och användande av ny teknik. I rapporten uppmärksammades också behovet av att stärka konsumentskyddet bl.a. genom bättre information om priser, tydlighet, genomlysning av - och om mobilitet på - marknaden, m.m. Enligt rapporten bör förändringar ske i dialog med instituten och inte genom lagstiftning. Sedan dess har flera rapporter presenterats, bland andra följande.

Finansinspektionen, Betaltjänster och Kundörlighet (1998:2)

I rapporten görs en kartläggning av hur antalet viktiga funktioner på betaltjänstmarknaden fungerar samt hanteras av inblandade aktörer utifrån de senaste årens framsteg inom tekniken. Den nya tekniken har fört med sig att bankerna - och nya producenter som etablerat sig på marknaden - kommit att erbjuda allt mer sofistikerade alternativ till de traditionella betaltjänsterna. I rapporten framhålls att en förutsättning för att kunderna skall kunna tillgodogöra sig det ökade utbudet och fördelarna med den tekniska utvecklingen är att det inte byggs in faktorer på marknaden som hämmar *kundernas rörlighet*. Enligt rapporten framstår den nuvarande strukturen på den svenska marknaden med ett fåtal betalningssystem med tydliga och öppna inträdeskrav i allt väsentligt som väl fungerande. De problem som

behandlas i rapporten rör därför inte den grundläggande strukturen på marknaden utan primärt vissa *drift- och tillämpningsfrågor*.

Det framhålls t.ex. att det finns ett samhälleligt intresse av att allmänheten har tillgång till fungerande kassatjänster. Vidare behandlas bl.a. sådana frågor som avgiftstrukturen och bankernas förhållningssätt mot - och information till - kund. I syfte att skapa förutsättningar för att öka kundernas möjlighet att rationellt och effektivt utnyttja tjänsteutbudet och de nya tekniska förutsättningarna på marknaden föreslås vissa åtgärder, bl.a. att nya riktlinjer utarbetas vad gäller *information* om avgifter samt att Finansinspektionen verkar för att det om möjligt kan tas fram ett *undervisningsmaterial* i vardags-ekonomiska frågor.

Finansinspektionen, Bankernas betaltjänster - avgifter och information (1999:3)

Finansinspektionen har i samråd med Konsumentverket gjort en *kartläggning* av vilka betaltjänster som efterfrågas i större utsträckning av olika kategorier av bankkunder, hur tjänsterna används och vilka direkta och indirekta kostnader som tas ut av kunden i samband med tjänsterna samt vilka åtgärder som behövs i syfte att förbättra den information som lämnas till bankkunderna.

Av rapporten framgår att flertalet kunder (77%) har avtal som tillförsäkrar dem tillgång till de tjänster som krävs för att de skall kunna sköta sina betalningar på ett rationellt sätt, mer än hälften (63%) har tjänsten bankkort för betalningar i t.ex. detaljhandeln, drygt hälften (53%) är uppkopplade mot banktjänster via telefon emedan en mindre andel (18%) av de tillfrågade är uppkopplade mot banktjänster via Internet.

Kundernas uppfattning om bankerna och deras tjänster är enligt rapporten inte enhetlig. Kunderna visar en ganska kritisk inställning till bankerna. Exempelvis uttrycker 25 procent av de tillfrågade ett begränsat eller inget förtroende för banker. Många anser att bankerna inte bryr sig om de små kunderna och anser också att bankerna inte borde få följa gängse principer som fri prissättning. Endast 54 procent av kunderna instämmer i påståendet att banker själva bör få bestämma sin prissättning. Bankerna anses också styra mer med priser än med information och det kan enligt Finansinspektionen vara en orsak till att missnöjda bankkunder fastnar i dyra betaltjänster.

Vidare upplevs bankernas information rent allmänt som svår att ta till sig p.g.a. dels krångligt språk, dels en alltför omfattande textmassa. Åtskilliga vet inte hur de skall sköta sina bankärenden på enklaste och billigaste sätt. Men det visar sig också att kunderna inte är intresserade

av att läsa information om betaltjänster. Kunderna betraktar kostnaden för betaltjänster som en "lågengagemangsfråga". Yngre, arbetslösa och låginkomsttagare har särskilt svårt att anpassa sig till de nya och billiga tjänsterna på marknaden.

Finansinspektionen menar i rapporten att bankerna bör anpassa sin information efter respektive målgrupp och prova nya lösningar för att nå ut med den. Det är viktigt att lära kunderna vilka alternativtjänster som finns till de dyra. Prisjämförelser av Konsumenternas Bankbyrå kan också enligt inspektionen vara ett sätt att bidra till att fler kan göra ett rationellt val.

*Konsumentverket, Ränteberäkning på insättningskonton i bank
(1995/96:24)*

I rapporten görs en beskrivning av bankernas ränteberäkningsregler i Sverige samt redogörs för vilken information som bankerna lämnar till konsumenterna i samband med dessa. Av de tolv undersökta bankerna uppfyllde endast fyra banker fullt ut de krav på information om ränteregler för insättningskonton som ställs i Finansinspektionens allmänna råd (1993:20) om information för inlåningskonton. Enligt dessa är bank skyldig att lämna skriftlig information som översiktligt beskriver de regler som banken tillämpar för ränteberäkning även i samband med överföringar/gireringar. I rapporten konstateras att i det praktiken visat sig vara snarast omöjligt att beskriva bankernas ränteberäkningsmetoder via en översiktlig beskrivning. Alltför många undantag finns och de kan vara betydelsefulla för konsumenterna eftersom de kan medföra bortfall av räntedagar och även orsaka kostnader i form av övertrasseringsavgifter och försenade betalningar. Dessutom konstateras att begreppen inom området är svårbegripliga och inte enhetliga. Vidare konstateras att informationen om bl.a. överföringar och girobetalningar är begränsad och väsentliga uppgifter i informationen saknas i många fall. Slutligen när det gäller hur räntan skall beräknas - från när och till när - vid insättningar och uttag förekommer flera varianter och endast ett fåtal ansågs överensstämma med Svenska Bankföreningens rekommendationer.

Konsumentverket, Finansiella tjänster och avtalsvillkor (1995/96:36)

I rapporten slås fast att det största problemet rörande avtal som reglerar finansiella tjänster är att avtalen är *otydliga* eller *svårtillgängliga* för konsumenterna. Avtalens utformning, tillsammans med *bristfällig information* om avtalet och dess konsekvenser, försvårar för konsumenten att ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldig-

heter. Konsumenternas borgensåtaganden utgör ett exempel på detta. Ett annat anges vara frågor om ränteberäkning i kreditavtal. Enligt rapporten kan problem av det här slaget i många fall angripas med stöd av avtalsvillkorlagen och annan konsumentskyddande lagstiftning, främst reglerna om informationsplikt i bl.a. marknadsföringslagen.

Rapporten innehåller en utförlig redogörelse för de konsumentproblem som vid den tiden fanns på området och när det gäller bedömning och slutsatser behandlas konsumentavtalsvillkorlagens tillämplighet, informationsproblematiken, gruppitalan och behovet av vägledande prejudikat.

Som bilagor till rapporten finns sammanställningar av dels vissa avgöranden från Högsta domstolen och hovrätterna av intresse för finansiella tjänster inom konsumentområdet, dels Allmänna reklamationsnämndens praxis på bank- och försäkringsavdelningarna.

Försäkringsområdet

Finansinspektionen, Försäkringsbolagen och de trafikskadade (1998:6)

Finansinspektionen har på regeringens uppdrag undersökt försäkringsbolagens rutiner på området. Det har visat sig att många bolag vidtagit framför allt organisatoriska åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. För att synliggöra bolagens ansträngningar och för att öka konkurrensen mellan bolagen föreslår Finansinspektionen att branschen offentliggör handläggningstiderna bolag för bolag. Ett offentliggörande skulle också gagna försäkringstagarna. Finansinspektionen anser att det finns en rad olika åtgärder som kan vidtas från bolagen och branschens sida för att reducera handläggningstiderna, t.ex. att låta riktlinjerna om en aktiv skadereglering på bättre sätt genomsyra alla delar av handläggningen. Som ett komplement skulle den privata sjukvården kunna anlitas i större utsträckning när det gäller införskaffande av läkarintyg. Finansinspektionen föreslår dessutom regeringen att utreda om en uppmjukning av Trafikskadenämndens reglemente skall göras i sådana fall där parterna är överens om den ersättning som skall utgå. Rapporten har skickats på remiss och remisstiden går ut den 30 september 1999.

Finansinspektionen, Internet och försäkring (1998:7)

I rapporten konstateras att Internetanvändningen på försäkringsområdet i Sverige vid tiden för rapporten ännu var av relativt liten omfattning, men förutspås få en ökad betydelse. Några legala hinder mot att i Sverige använda Internet i försäkringsverksamheten anses inte finnas. Vissa bevisvärderingsproblem kan dock uppkomma vid slutande av försäkringsavtal, men någon skillnad i detta hänseende i förhållande till vad som gäller vid t.ex. muntligt slutade avtal anses inte föreligga.

Särskilda problem främst kring användningen av digitala signaturer kan uppkomma på livförsäkringsområdet.

Användningen av Internet i försäkringsverksamhet bedöms i huvudsak vara positiv för försäkringstagarna, framförallt genom en ökad konkurrens. Ett effektivare informationsflöde torde komma att underlätta för försäkringstagarna att själva göra jämförelser mellan olika försäkringsbolag och göra det möjligt för försäkringstagarna att i lugn och ro besluta om lämpliga åtgärder beträffande försäkrings-skyddet. Internetanvändningen inom försäkringssektorn bedöms i framtiden komma att ställa nya och förändrade krav på Finansinspektionens tillsyn inom försäkringsområdet.

6.5 Stiftelsen Konsumenternas Bankbyrå

Stiftelsen Konsumenternas Bankbyrå (Bankbyrån) är en självständig rådgivningsbyrå som informerar och lämnar vägledning i frågor som rör banker eller andra kreditinstitut. Den startade år 1994. Staten bidrog till stiftelsekapitalet genom Finansinspektionen och Konsumentverket med 10 000 kr. Återstoden av stiftelsekapitalet tillsköts av Svenska bankföreningen. Medel för stiftelsens löpande verksamhet tillskjuts av Svenska Bankföreningen. Styrelsen består av två representanter från vardera Finansinspektionen och Konsumentverket samt tre representanter från Svenska Bankföreningen. Ordförande i styrelsen kan endast vara en representant utsedd av Finansinspektionen eller Konsumentverket.

Bankbyrån vänder sig i första hand till privatpersoner, men i mån av tid och resurser ger byrån även råd och hjälp till andra bankkunder. Byråns rådgivning skall i första hand ses som ett komplement till de normala kontaktvägarna mellan banken och dess kunder. Rådgivningen är kostnadsfri. En annan uppgift för Bankbyrån är att vara ett organ för att fånga upp och vidarebefordra konsumentsynpunkter till Finansinspektionen, Konsumentverket och Svenska Bankföreningen.

Bankbyrån informerar om olika spar- och låneformer samt ger information om avgifterna för på marknaden vanligt förekommande betaltjänster. Vidare ger byrån råd och information till bankkunder som har klagomål och frågor med anledning av hur en bank har agerat. Byrån informerar även konsumenter om innebörden av de juridiska och ekonomiska termer och begrepp som används i avtalsvillkor, marknadsföring och annan information.

Under verksamhetsåret 1998 tog byrån emot 3 609 förfrågningar vilket var en minskning med ca 10 procentenheter. Minskningen kan förklaras av att alltfler använder sig av Bankbyråns hemsida på Internet. Knappt hälften av samtliga förfrågningar avsåg krediter, ca 20 procent avsåg betalningar och resterande förfrågningar fördelade sig jämnt inom områdena sparande, värdepapper och övrigt.

Bankbyrån tillhandahåller en marknadsöversikt som skall underlätta en jämförelse mellan villkoren och avgifterna på de vanligaste tjänsterna som bankerna tillhandahåller. Bankbyrån sammanställer också faktablad som skall ge svar på vanliga frågor inom bankområdet.

6.6 Stiftelsen Konsumenternas Försäkringsbyrå

Stiftelsen Konsumenternas Försäkringsbyrå (Försäkringsbyrån) startade sin verksamhet redan år 1979. Försäkringsbyrån är en självständig rådgivningsbyrå som kostnadsfritt hjälper och vägleder konsumenter i olika försäkringsärenden. Rådgivningen gäller också här i första hand privatpersoner men även andra som har liknande problem kan vända sig till byrån för rådgivning och vägledning. Försäkringsbyrån skall vara ett komplement till de vanliga kontaktvägarna mellan konsumenterna och försäkringsbolagen. Byrån skall fungera som en fristående informationskanal vid sidan av försäkringsbolagens aktiviteter. Den skall också vara en kontaktväg och vidarebefordra konsumentsynpunkter till huvudmännen Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund.

Styrelsen består av två representanter från vardera Konsumentverket, Finansinspektionen och Försäkringsförbundet. Ordförande i styrelsen kan endast vara en representant från Finansinspektionen eller Konsumentverket. Medel för den löpande verksamheten tillskjuts av Försäkringsförbundet.

Målet för verksamheten är att ge konsumenterna underlag och förutsättningar att agera på egen hand, att i försäkringsfrågor ge konsumentvägledare information samt att uppmärksamma dels konsu-

mentproblem som aktualiseras i byråns verksamhet, dels behov av informationsmaterial.

Rådgivningen skall omfatta dels alla branscher i fråga om privatpersoners försäkringar, dels allmän information om företagsförsäkring och dels övergripande orientering om allmän försäkring och arbetsmarknadsförsäkring som grundas på kollektivavtal. Rådgivningen kan avse situationen såväl före som efter köp. Huvuddelen av rådgivningsverksamheten är inriktad på de individuella försäkringarna. Rådgivningen sker per telefon, skriftligen eller vid personligt besök på byrån.

Försäkringsbyrån skall driva sin verksamhet objektivt och opartiskt. Huvudsakligen skall byrån uppmärksamma frågeställningar och vidarebefordra sina erfarenheter i lämplig ordning, t.ex. till enskilda försäkringsbolag. Kunskaperna om konsumenternas problem som fångas upp behandlas i styrelsen och vidarebefordras på så sätt till Finansinspektionen, Konsumentverket och försäkringsbranschen. Vid meningsskiljaktigheter mellan försäkringstagare och försäkringsbolag skall byrån i princip endast förmedla kontakter samt upplysa försäkringstagaren om i vilka former eventuella tvister kan lösas. Utgångspunkten skall vara att varje bolag skall ta det omedelbara ansvaret för missnöjda kunder.

Under år 1998 kontaktades byrån av 8 545 konsumenter för råd *före köp* av försäkring och under året handlade byrån 7 296 ärenden som hänförde sig till tiden *efter köp* av försäkring.

Förutom själva rådgivningsarbetet tar byrån i samarbete med försäkringsbolagen fram marknadsöversikter för i stort sett samtliga konsumentförsäkringar. Försäkringsbyrån utarbetar också mer allmänt informationsmaterial om t.ex. livförsäkringar. Internet utgör idag en viktig del när det gäller information till allmänheten. Försäkringsbyrån har också tillsammans med Finansinspektionen, Konsumentverket och Sveriges Försäkringsförbund utarbetat ett skolmaterial för undervisningen i gymnasieskolan.

6.7 Den kommunala verksamheten

Den kommunala konsumentverksamheten spelar en stor roll i konsumentpolitiken. Kommunal konsumentvägledning finns i många kommuner men inte i alla. I januari 1999 hade 235 av landets 289 kommuner konsumentverksamhet. Det innebär att ca 1 miljon konsumenter i 54 kommuner, dvs. tolv procent av befolkningen saknar sådan kommunal service.

I den kommunala konsumentverksamheten erbjuds konsumenterna rådgivning inför köp, i hushållsekonomiska frågor samt vid reklamationer och andra konsumenträttsliga problem. Annan kommunal konsumentverksamhet som förekommer är budgetrådgivning, stöd vid skuldsanering, marknadsbevakning, utbildning, information och stöd till olika organisationer. De kommunala konsumentvägledarna kommer årligen i kontakt med över 60 000 reklamationssärenden. Tillsammans med allmänna frågor om konsumenträtt hanterar vägledarna över 100 000 ärenden varje år.

Konsumentvägledarna medlar i tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Flertalet av tvisterna löses med hjälp av konsumentvägledarna. Konsumentvägledarna ger också råd och upplysningar om vad en ansökan till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) skall innehålla. Nästan hälften av de ärenden som ges in till ARN har först passerat de kommunala konsumentvägledarna. Många av de konsumenter som tar kontakt med Bankbyrån eller Försäkringsbyrån har först varit hos en konsumentvägledare.

6.8 Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen är en specialdomstol som handlägger mål enligt konkurrenslagen (1993:20), marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, produktsäkerhetslagen (1988:1604) och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

I de mål domstolen handlägger skall den bestå av lagfarna domare och ekonomiska experter. Några s.k. intresseledamöter finns inte längre i Marknadsdomstolen.

Marknadsdomstolen har på talan av KO avgjort 419 mål under perioden 1971–1995. Under samma period har domstolen på talan av enskilda näringsidkare fattat 176 avgöranden. Sedan 1985 har den förändringen skett att flera mål har avgjorts på talan av näringsidkare än på talan av KO. Under perioden 1996–1998 har t.ex. 32 marknadsrättsliga mål handlagts, varav endast åtta på talan av KO.

6.9 De frivilliga konsumentorganisationerna

Frivilliga organisationer av folkrörelsekaraktär och med inriktning på konsumentfrågor är främst paraplyorganisationerna *Sveriges konsumentråd* och *Konsumenter i samverkan*. *Konsumentkooperationen*

brukar också räknas till de frivilliga konsumentorganisationerna, men den har en särställning eftersom den har ett engagemang för konsumentfrågor i kombination med en mycket omfattande kommersiell verksamhet.

Det finns också organisationer och folkrörelser med ett allmänt samhällsintresse där konsumentfrågor är en del av organisationens övergripande mål, t.ex. fackföreningsrörelsen, pensionärs-, miljö- och kvinnoorganisationerna.

Sveriges Konsumentråd och Konsumenter i samverkan får statliga anslag för att företräda konsumenterna i det internationella arbetet, t.ex. i Norden och i Europa. Andra organisationer kan erhålla ekonomiskt stöd för konsumentprojekt via ett anslag som förvaltas av Konsumentverket.

7 Tvistlösningen

7.1 Inledning

Den förebyggande verksamhet som bedrivs på konsumentområdet av myndigheter som t.ex. Finansinspektionen och Konsumentverket/KO är av stort värde och leder till att många tvister kan undvikas. Detsamma gäller den rådgivnings- och informationsverksamhet som Bank- och Försäkringsbyråerna bedriver. Ett stort antal uppkomna tvister kan lösas med hjälp av de kommunala konsumentvägledarna eller på annat frivilligt sätt.

Om konsumenttvister inte kan lösas på frivillig väg kan man använda sig av de tvistlösningsorgan som finns på konsumentområdet, i första hand Allmänna reklamationsnämnden (ARN) och de allmänna domstolarna.

Inom vissa branscher, framför allt på försäkringsområdet, finns flera särskilt inrättade nämnder som på begäran avger rådgivande yttranden vid oenighet mellan försäkringstagare och försäkringsbolag. Exempel på sådana organ är villkornämnderna för skadeförsäkring respektive livförsäkring, Olycksfalls- och Sjukförsäkringsnämnden samt Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd och Trafikskadenämnden. Dessa nämnder behandlar förutom de tvistiga fallen även samtliga skadeståndsgrundade personskadeersättningsfall inom respektive område där medicinska invaliditetsgraden överstiger en viss nivå (10%) oavsett om olika uppfattningar föreligger eller inte.

Ett annat tvistlösningsförfarande är skiljemannaförfarandet. På konsumentområdet är det emellertid av underordnad betydelse eftersom i en konsumenttvist ett skiljeavtal inte får göras gällande om det träffats innan tvisten uppstod (6 § lagen [1999:116] om skiljeförfarande). Vidare anses skiljeklausuler i konsumentförhållanden i många fall oskäliga och torde kunna lämnas utan avseende med stöd av 36 § avtalslagen.

7.2 Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

7.2.1 Allmänt

ARN är en statlig myndighet under regeringen. Bestämmelserna för nämndens verksamhet finns i förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. Chef för myndigheten är nämndens ordförande. Nämnden består dessutom av en vice ordförande samt det antal avdelningsordförande och övriga ledamöter, s.k. intresseledamöter, som regeringen bestämmer. Ordföranden, vice ordföranden och avdelningsordförandena, vilka samtliga utses av regeringen, skall ha erfarenhet som domare. Intresseledamöter förordnas av nämndens ordförande efter förslag från de myndigheter och organisationer som regeringen bestämt. Intresseledamöterna har tekniska kunskaper inom ett visst område, allmän kännedom om en viss bransch eller om förhållanden inom konsumentområdet eller näringslivet i stort.

Nämnden är uppdelad på avdelningar, f.n. elva. På bankavdelningen handläggs bankers och andra finansinstituts tjänster och på försäkringsavdelningen handläggs skadereglering och villkorstolkning avseende person- och skadeförsäkring.

ARN har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttinghet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (s.k. konsumenttvister) samt att ge en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Vidare skall nämnden yttra sig i konsumenttvister på begäran av domstol. Nämnden har även till uppgift att stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister genom bl.a. utbildning, rådgivning och information samt att informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Nämnden prövar inte konsumenttvister som rör köp av fast egendom, bostadsrätt eller tomträtt. Inte heller prövas tvister som rör upplåtelse av fast egendom med undantag för upplåtelser som skett för fritidsändamål och för kortare tid än nio månader i följd samt tvister som rör hälso- och sjukvård eller advokatverksamhet. Nämnden kan även själv bestämma att inte pröva vissa tvister. T.ex. har nämnden beslutat att inte pröva tvister som gäller vissa kollektivavtalsförsäkringar, tecknande eller bibehållande av försäkring, vållande frågor vid trafikolyckor och tvister som rör medicinska bedömningar.

Inte heller prövar nämnden konsumenttvister där värdet av vad som yrkas understiger ett visst lägre belopp som nämnden har bestämt. Värdegränsen för ärenden som prövas på bank- respektive försäkringsavdelningen är numera 1 500 kr. Nämnden prövar inte heller tvister där

anmälan till nämnden har kommit in mer än sex månader efter det att näringsidkaren helt eller delvis avvisat konsumentens krav. Nämnden kan dock i här nämnda fall besluta att pröva en tvist om den är av principiellt intresse eller om andra särskilda skäl föreligger.

ARN får också avvisa ett ärende om komplettering som nämnden har begärt av konsumenten inte kommer in inom förelagd tid eller om utredningen i ärendet är bristfällig och tillräcklig utredning inte kan erhållas. Ett ärende kan även avvisas om det i övrigt med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte lämpar sig för prövning av nämnden. Avvisning kan således ske bl.a. av ärenden där det för prövningen är nödvändigt med muntlig bevisupptagning (förhör med parter eller vittnen).

Handläggningen hos ARN är skriftlig. Vid prövning av tvister består nämnden av en ordförande med erfarenhet som domare samt intresseledamöter, vanligen fyra stycken, som till lika antal företräder konsument- och näringsidkarintressen. I omkring hälften (44% budgetåret 1998) av de ärenden ARN prövar i sak får konsumenten helt eller delvis rätt. Bifallsprocenten varierar dock mellan avdelningarna och under verksamhetsåret 1998 var *bifallsprocenten* t.ex. för banktvister 14 procent och försäkringstvister 18 procent. Merparten av försäkringstvisterna rör skadeförsäkring. Bifallsprocenten på dessa avdelningar är alltså betydligt lägre än genomsnittligt vilket enligt nämnden tyder på att banker och försäkringsbolag har en väl utbyggd organisation för reklimations- och klagomålshantering.

När konsumenten får bifall till sin talan (helt eller delvis) utformar nämnden sitt beslut som en *rekommendation* till näringsidkaren att betala ett visst belopp eller att vidta en viss åtgärd. Nämndens beslut är emellertid inte bindande för parterna, vilket bl.a. innebär att parterna är oförhindrade att vända sig till domstol. Det flesta näringsidkare följer som regel nämndens rekommendation; inom vissa branscher har näringsidkarna generellt åtagit sig att följa vad nämnden har rekommenderat. Följsamheten till nämndens beslut på bank- och försäkringsavdelningarna är i det närmaste 100 uttryckt i procent.

Under verksamhetsåret 1998 kom det in 6 810 ärenden till ARN varav 385 på bankavdelningen och 802 på försäkringsavdelningen. Sammanlagt avgjordes under det verksamhetsåret 6 054 ärenden, varav 4 645 prövades i sak, dvs. resulterade i ett avslag eller en rekommendation. Av de som prövades i sak utgjordes 170 av bankärenden och 388 av försäkringsärenden.

7.2.2 Närmare om grupptalan vid ARN

År 1991 inleddes en försöksverksamhet under två år med grupptalan vid ARN. Efter flera beslutade förlängningar är verksamheten nu permanent.

Grupptalan innebär att ARN får pröva konsumenttvister mellan en *grupp konsumenter* och en näringsidkare om 1) det finns flera konsumenter som kan antas ha anspråk mot näringsidkaren med stöd av väsentligen likartade grunder, 2) tvisterna rör förhållanden som får prövas av nämnden och 3) en prövning av tvisterna är motiverad från allmän synpunkt.

Sådana tvister tas upp till prövning efter *anmälan* av KO eller, om denne för ett visst fall har beslutat att inte göra någon anmälan, av en sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

Att antalet grupptalanärenden under drygt sju års försöksperiod varit så få - totalt elva varav tre hade återkallats - kan enligt den utvärdering nämnden gjorde tolkas så att det inte finns något större behov av denna processform. Ett annat skäl enligt nämnden kan möjligen vara att grupptalan är en ny och främmande företeelse inom svensk rätt varför det kan vara svårt att bedöma när denna processform är den mest lämpade. Enligt nämnden hade försöksverksamheten dock bekräftat att grupptalan i vissa fall kan vara en rationell och processekonomisk väg att ge en grupp konsumenter befogad rättelse i stället för att var och en själv måste föra sin talan.

Anledningen till att inte något fall av grupptalan har anmälts till ARN verksamhetsåret 1998 är enligt KO att inte något fall av allmänt intresse där ett antal konsumenter har haft samma anspråk på likartad grund kommit till KO:s kännedom.

7.3 Reklamationshantering i övrigt - de s.k. branschnämnderna

Utöver den tvistlösningsverksamhet som Allmänna reklamationsnämnden (ARN) bedriver finns också konfliktlösning i olika branschnämnder. Sådana branschnämnder finns på försäkringsområdet men inte på bankområdet.

Varje år handlägger t.ex. försäkringsbolagen betydligt mer än 1,6 miljoner skadeärenden. Även om det alldeles övervägande antalet försäkringsfall regleras utan några konflikter är det givetvis vid en sådan masshantering svårt att undvika situationer där den enskilde och försäkringsbolaget inte kan komma överens. Genom inrättandet av nämnder och reklamationsorgan finns ett enkelt och smidigt förfarande

för konsumenterna att få klagomål/reklamationer prövade. Är konsumenten inte nöjd med den bedömning som där görs kan man oftast få saken prövad hos ARN. Det yttersta instrumentet för en tvistlösning är domstolsprövningen.

Bolagsinterna överprövningsmöjligheter

En försäkringstagare som inte är nöjd med en skadereglering har som regel flera möjligheter att få ärendet omprövat inom bolaget. I första hand kan försäkringstagaren vända sig till en skadereglerare och begära att bolaget gör en förnyad prövning. Som regel kan skadeföraren på nytt gå igenom ärendet. En del försäkringsbolag har också särskilda prövningsnämnder eller egna kundombudsmän dit konsumenten kan vända sig för att få ärendet omprövat. De bolagsinterna prövningsorganisationerna kan vara mer eller mindre fristående från försäkringsbolagets organisation. Kundombudsmannen i till exempel Skandia är direkt underställd Skandias styrelse i vilken, liksom i andra försäkringsbolags styrelser, ingår ledamöter som regeringen utser just för att tillvarata försäkringstagarnas intresse.

Bolagsgemensamma försäkringsnämnder

För att åstadkomma en snabb och billig konfliktlösning finns som tidigare nämnts en rad bolagsgemensamma nämnder för vilka Sveriges Försäkringsförbund är huvudman. Av dessa nämnder har följande störst betydelse i konsumentens sammanhang.

Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd består av ordförande och vice ordförande som båda är domare samt sex - elva ledamöter som har ingående kunskap i personskadereglering och som i regel är anställda vid försäkringsbolag.

Olycksfalls- och Sjukförsäkringsnämnden består av två jurister med stor domarerfarenhet, tre sakkunniga inom socialförsäkringsområdet och tre legitimerade läkare som är kunniga inom försäkringsmedicin. Ingen av dessa ledamöter får vara anställda i försäkringsbolag. Ordförande och vice ordförande utses bland någon av de två första kategorierna. Därutöver deltar erforderligt antal ledamöter som skall ha stor erfarenhet av skadereglering inom olycksfalls- och sjukförsäkring och som i regel är anställda vid försäkringsbolag.

Skadeförsäkringens Villkorsnämnd består av ordförande, vice ordförande och ytterligare en ledamot som är domare samt nio - elva

ledamöter som har ingående erfarenhet inom skadeförsäkring och som är anställda i försäkringsbolag.

Livförsäkringens Villkorsnämnd består av ordförande och vice ordförande som är domare samt fem ledamöter med ingående erfarenhet av personförsäkring och som är anställda i försäkringsbolag.

Nämnderna skall verka för enhetlig och god försäkringssed i skaderegleringen. Nämnderna handlägger tillsammans ca 1 000 ärenden per år. Nämndprövningen är inte förenad med någon kostnad för försäkringstagaren. Till skillnad från vad som gäller vid Allmänna reklamationsnämnden kan inte den enskilde konsumenten vända sig direkt till en branschnämnd. Däremot kan han/hon hos bolaget begära att ärendet lämnas över till respektive nämnd, dock gäller detta inte Skadeförsäkringens villkorsnämnd. Besluten hos vissa nämnder, t.ex. Olycksfalls- och Sjukförsäkringsnämnden, innehåller inte någon motivering. Nämnderna saknar vidare lekmannainflytande, men denna brist kan dock i viss mån anses kompenseras genom att dess ordförande är jurist med domarkompetens. Nämndernas beslut är i form av rekommendationer.

Trafikskadenämnden

För att personskadeersättningen i samband med trafikolyckor skall bli rättvis och enhetlig skall de försäkringsbolag som reglerar trafikskador rådfråga Trafikskadenämnden när det gäller bedömning och beräkning av vissa ersättningsfrågor. Trafikskadenämnden kom till 1936 på initiativ av dåvarande Försäkringsinspektionen som vid en undersökning hade funnit att trafikförsäkringsbolagens hantering av personskadeärenden var behäftade med brister och att likartade fall bedömdes olika.

Samtliga försäkringsbolag, som har tillstånd att meddela trafikförsäkring, skall tillsammans med Trafikförsäkringsföreningen upprätthålla och bekosta nämndens verksamhet; nämndens reglemente skall godkännas av regeringen. Det är framför allt vid allvarigare trafikolyckor som nämnden skall avge ett rådgivande yttrande till försäkringsbolaget om ersättnings storlek. Den skadelidande kan själv begära att Trafikskadenämnden skall yttra sig även i andra fall.

Att nämnden endast har en rådgivande funktion innebär att varken bolagen eller de skadade är bundna av nämndens yttrande men de flesta följer i mycket stor utsträckning vad som rekommenderas i yttrandet.

Trafikskadenämnden består av en ordförande och fyra vice ordförande, tolv lekmanledamöter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt tolv bolagsledamöter. Ordföranden utses av

regeringen. Övriga ledamöter utses av Finansinspektionen. I nämndens avgörande deltar normalt sex personer. Ordföranden leder sammanträdet och därutöver medverkar ytterligare en person från viceordförandekretsen samt två bolagsledamöter och två lekmanna-ledamöter. Försäkringsbolagens representanter är således i minoritet. Sedan år 1991 är även två sakkunnigläkare knutna till nämndens verksamhet. Till nämnden inkommer varje år ca 3 500 ärenden.

Vid alla personskador betalar försäkringsbolaget i allmänhet alla kostnader för juridiskt ombud under själva skaderegleringen. På senare tid har dock en del försäkringsbolag blivit något mer restriktiva med att bevilja advokathjälp vid tvist utom rätta.

Kollektiv avtalsförsäkring

Försäkringar enligt kollektivavtal utgör komplement till de lagstadgade socialförsäkringarna. Försäkringsvillkoren för kollektiva avtalsförsäkringar har bestämts efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och nästan alla anställda har ett extra försäkringsskydd genom sin anställning. Försäkringsavtalen kan variera mellan olika avtalsgrupper.

TFA-nämnden

De flesta arbetare och tjänstemän i privata företag, Kooperationen, kommun och landsting är anslutna till Trygghetsförsäkring vid arbets-skada (TFA). Statligt anställda omfattas av en liknande försäkring genom Statens personskadeförsäkring.

En skadelidande som är missnöjd med skadereglerarens beslut kan begära att TFA-nämnden yttrar sig i ärendet. Beslut i nämnden skall vara enhälligt. Vid oenighet står skadeavdelningens beslut fast. TFA-nämnden handlägger ca 2 000 ärenden per år.

Skiljenämnden för AMF-försäkringar

Den part som är missnöjd med TFA-nämndens prövning kan få begära att Skiljenämnden för AMF-försäkringar fattar ett slutligt beslut i ärendet. Omkring 15 procent av TFA-nämndens beslut överklagas till skiljenämnden.

Nämnden består av två ledamöter utsedda av arbetsgivarorganisationen och två ledamöter utsedda av arbetstagarorganisationen. De utsedda ledamöterna utser gemensamt en opartisk ordförande.

Läkemedelsskadenämnden

Alla företag som tillverkar eller importerar läkemedel som säljs i Sverige har åtagit sig att teckna läkemedelsförsäkring. Ersättning ges till personer som skadats av läkemedel, trots att läkemedlet givits på medicinskt riktiga grunder och på ett korrekt sätt. Den som drabbas av en sjukdom eller annan kroppslig skada som ”med övervägande sannolikhet” har orsakats av läkemedel kan få ersättning från läkemedelsförsäkringen. Ersättningen bestäms enligt skadeståndsrättsliga regler.

Om den skadelidande inte godtar försäkringsgivarens beslut kan han vända sig till den rådgivande Läkemedelsskadenämnden. Den består av åtta ledamöter. Regeringen utser ordföranden, en medicinsk expert samt två ledamöter som skall företräda de skadades intressen. Övriga fyra ledamöter utses av sjukvårdshuvudmännen, försäkringsgivaren och läkemedelsförsäkringsföreningen. Ordföranden har utslagsröst.

Patientskadenämnden

Patientskadelagen (1996:799) innehåller bestämmelser om rätten till patientskadeförsäkring för personskador i samband hälso- och sjukvård i Sverige. Enligt lagen är såväl offentliga som privata vårdgivare är enligt lag skyldiga att teckna en försäkring för ersättning till patient som drabbas av personskada.

Patientförsäkringen gäller för personskador, såväl fysiska som psykiska skador, som orsakats av bl a felaktig behandling eller diagnos. Skador som inträffat i den av landstingen bedrivna vården regleras av Personskadereglering AB (PSR). Privata vårdgivares patientförsäkring kan tecknas i olika försäkringsbolag. Om en vårdgivare saknar patientförsäkring lämnas ersättning från Patientförsäkringsföreningen.

Den som är missnöjd med bedömningen av ett ärende kan begära att Patientskadenämnden yttrar sig i ärendet; till skillnad från Trafikskadenämnden är prövningen inte obligatorisk. Nämnden består av sex ledamöter. Ordföranden, en medicinsk expert samt tre ledamöter som skall företräda de skadades intressen utses av regeringen. En ledamot utses av Patientförsäkringsföreningen och sjukvårdshuvudmännen. Ordföranden skall ha domarkompetens. Nämnden handlägger årligen omkring 800 ärenden.

7.4 Domstolsförfarandet

7.4.1 Allmänt

Genom den tvistlösning som sker vid Allmänna reklamationsnämnden (ARN) kan en tvist lösas på ett enkelt, billigt och snabbt sätt. Vidare är den rättsbildning som sker där av stort värde. För tvistlösningen vid ARN gäller dock den betydelsefulla begränsningen att nämnden inte kan avgöra tvister efter upptagande av muntlig bevisning. En skriftlig handläggning kan inte alltid ge en tillfredsställande utredning. Vidare prövar ARN inte alla typer av tvister. En annan begränsning är att nämndens avgöranden inte är bindande för parterna. Det finns således fall där den enskilde konsumenten är hänvisad till att föra en process vid allmän domstol. En sådan process kan i vissa fall bli kostsam och tidsödande för den enskilde.

Genom den nya lagen (1996:1619) om allmän rättshjälp har också möjligheterna att beviljas rättshjälp kommit att begränsas. Bl.a. är rättshjälpen numera subsidiär till rättsskyddet; den som har - eller borde ha haft - en rättsskyddsförsäkring som täcker den rättsliga angelägenheten skall inte få rättshjälp. Vidare skall rättshjälp kunna beviljas endast då det finns behov av hjälp från ett juridiskt biträde och endast om det är rimligt att staten bidrar till den rättssökandes kostnader med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde samt till omständigheterna i övrigt.

Mot bakgrund av de kostnader den enskilde sålunda kan drabbas av förekommer det att många avstår från att ta till vara sin rätt eller väljer att inte anlita juridiskt biträde även i fall när detta är motiverat.

Om en tvist mellan en konsument och en näringsidkare förs vid allmän domstol handläggs den enligt rättegångsbalkens regler. Handläggningen sker enligt de bestämmelser som gäller för s.k. dispositiva tvistemål, dvs. mål där förlikning är tillåten. Parterna i målet träffas av domens rättskraft och de blir alltså bundna av domen.

Ett mål inleds som regel vid tingsrätt, som i tvistemål enligt huvudregeln är domför med tre domare. Flertalet mål avgörs dock av endast en domare. I de s.k. småmålen, med vilket avses dispositiva tvistemål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt basbelopp och som inte omfattas av vissa angivna undantag i 1 kap. 3 d § andra stycket rättegångsbalken, skall tingsrätten bestå av endast en domare.

Ett alternativ till att inleda en rättegång vid allmän domstol är den summariska process som inleds genom en ansökan om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Förfarandet står öppet för

alla typer av penningfordringar (som är förfallna till betalning) om förlikning i saken är tillåten. Om svaranden bestrider sökandens anspråk skall, om sökanden begär det, målet överlämnas till tingsrätt för fortsatt handläggning som tvistemål. Saken kan också komma att prövas av tingsrätten om den förlorande parten ansöker om s.k. återvinning.

7.4.2 Något om utvecklingen beträffande domstolsförfarandet i konsumenttvister

Eftersom det förekommer att enskilda avstår från att driva sin sak vid domstol eller gör det utan hjälp av juridiskt biträde riskerar rättsbildningen på området att begränsas. Det har ansetts vara ett problem att vägledande domstolsavgöranden på konsumentområdet inte kommer fram i tillräcklig omfattning (se bl.a. prop. 1996/1997:104, Medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister).

Särskilt när gäller konsumentskyddet på området för finansiella tjänster finns ett behov av att få fram vägledande avgöranden eftersom utbudet av finansiella tjänster har ökat och de villkor som är förbundna med tjänsterna ofta är svårtolkade. Det är även som regel ett ojämnt styrkeförhållande mellan den som erbjuder en finansiell tjänst och den enskilde kunden.

Det nuvarande systemet anses inte i tillräcklig utsträckning främja prejudikatbildningen på konsumentområdet. Det finns sannolikt ett betydande antal rättsligt grundade anspråk som inte görs gällande vare sig vid allmän domstol eller på annat sätt. Inte minst är så fallet med tvister av liten ekonomisk betydelse. I sådana mål krävs det dessutom prövningstillstånd för att få saken prövad i hovrätt. Det är bl.a. mot den här bakgrunden som Konsumentombudsmannen getts ökade möjligheter att medverka i vissa konsumenttvister, se nedan under avsnitt 7.4.3.

I det här sammanhanget finns det anledning att nämna *Grupptalanutredningens* betänkande Gruppättegång (SOU 1994:151). Den utredningen förespråkar en långtgående reformering av tvistemålsförfarandet såvitt avser möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp av människor. Utredningen menar att den individualistiska tvåpartstvisten passar dåligt för de former av *masskränkningar* som är följden av massproduktion, massdistribution och massinformation. Bristerna inskränker sig inte till att enskilda medborgare vid enstaka tillfällen lider en rättsförlust. Att masskränkningar lämnas opåtalade i alltför stor utsträckning medför att processordningen inte heller fyller sina övriga

funktioner såsom att vara handlingsdirigerande, prejudikatbildande, rättsskapande m.m.

Enligt Grupptalanutredningens förslag skall en grupprättegång tillåtas endast om talan inte bättre eller lika väl kan föras i någon annan ordning och om vissa andra särskilda processförutsättningar är för handen. Är en stor grupp konsumenter berörd kan det således finnas möjlighet för KO att välja mellan att föra ett pilotmål eller en grupptalan, dock att pilottalan skall väljas om det är ett lämpligare alternativ. Ett system enligt vilket KO kan företräda en enskild konsument och ett system med grupprättegång skulle således komma att komplettera varandra. Ännu har inte något förslag om lagstiftning med anledning av Grupptalanutredningens betänkande lagts fram.

7.4.3 Om KO:s medverkan i vissa konsumenttvister

Sedan den 1 december 1997 pågår en försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister. Verksamheten regleras genom lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister och syftar främst till att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet. Försöksverksamheten skall pågå till utgången av november månad år 2002.

Lagen skall tillämpas på tvister mellan konsumenter och näringsidkare. I en sådan tvist ges KO möjlighet att företräda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndigheten. Försöksverksamheten är begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster. Ytterligare förutsättningar för lagens tillämpning är att tvisten skall vara av betydelse för rättstillämpningen eller att det annars finns särskilda skäl för KO:s medverkan. I lagen finns särskilda regler om rättegångskostnader vilka innebär att förfarandet vid allmän domstol är i stort sett kostnadsfritt för konsumenten. När det gäller de kostnader som KO haft i anledning av sitt biträde är huvudregeln att dessa kostnader stannar på staten, oavsett utgången i målet.

KO har under det första verksamhetsåret granskat 21 ärenden för att pröva om de innehåller principiellt intressanta frågor som kunnat aktualisera hans biträde i enskild tvist. Inte i något fall har KO funnit förutsättningarna föreligga för att biträda i tvisten. De flesta ärenden har nämligen rört frågor som tidigare avgjorts av Högsta domstolen, de s.k. falska annuitetslånen (NJA 1997 s. 86); övriga ärenden har enligt KO antingen inte rört en principiell fråga eller inte haft betydelse för många konsumenter.

8 Konsumentproblem - en lägesrapport med förslag till förändringar

8.1 Inledning

Internationaliseringen, den snabba teknikutvecklingen och avregleringen på de svenska marknaderna har inneburit stora förändringar på området finansiella tjänster. Traditionella tjänster såsom insättningar, sparande och betaltjänster har fått en annan utformning. Även på kredit- och försäkringsmarknaderna har utvecklingen gått snabbt. Nya distributionskanaler för finansiella tjänster har lett till ändrade försäljnings- och konsumtionsmönster. T.ex. har via Internet nya system kommit till som gör det möjligt att köpa aktier till rimlig kostnad även för den som inte har så stora belopp att placera.

Framför allt försäkringsbolag, men även banker, använder sig av telefonförsäljning och direktmarknadsföring i en helt annan utsträckning än tidigare. När det gäller banker går utvecklingen mot ett allt större inslag av automatiserade tjänster. Utvecklingen innebär färre personliga kontakter mellan konsument och institut:

- Förr gick man in på posten eller banken och betalade sina räkningar, i dag använder man giro eller betalar via Internet.
- Förr tog man ut pengar i kassan och betalade kontant eller med check i affärer, i dag tar man ut pengar i automater och betalar med kontokort eller kontantkort.

Den här utvecklingen har drivits fram bl.a. mot bakgrund av institutens strävan att sänka sina kostnader. Tanken är att kunderna själva skall sköta enklare ärenden med hjälp av automater, giro, telefon och Internet, medan de bankanställda i större utsträckning skall fungera som rådgivare/säljare.

I våra direktiv framhålls att Sverige har ett gott grundläggande konsumentskydd och att det hos oss finns en konsumentskyddande lagstiftning inom området finansiella tjänster. Särskilt på områdena för

en del sparformer och betaltjänster skall vi enligt direktiven analysera om det konsumenträttsliga skyddet, inte minst vad gäller informationskrav, är tillräckligt och i förekommande fall föreslå hur det kan förbättras. Vidare har vi i uppdrag att beakta den ökade handeln över gränserna och att överväga en eventuell permanentning av KO:s talerätt.

Den genomgång vi har gjort av det konsumentskydd som finns på området torde visa att också beträffande finansiella tjänster är det grundläggande skyddet gott. Genomgången visar enligt vår mening att såväl lagstiftningen som de övriga instrument - föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer samt reklamationshantering och tvistlösning - som finns för efterlevnad och övervakning av marknaden i stort uppfyller de krav som kan ställas. Till detta kommer att regeringen och berörda myndigheter fortsätter att aktivt verka för ett bättre konsumentskydd såväl här hemma som genom det arbete som bedrivs i EU och genom det nordiska samarbetet. Det har emellertid funnits anledning att från ett konsumentperspektiv närmare undersöka hur konsumentskyddet uppfattas och fungerar i praktiken.

Som tidigare nämnts biträds kommittén av företrädare för de flesta aktörer och intressenter på området och de har delat med sig av sina erfarenheter och kommit med synpunkter. Kommittén har genom sitt sekretariat dessutom haft kontakt med andra aktörer och intressenter för att närmare utröna om - och i så fall vilka - problem det finns på området.

Sekretariatet har träffat Allmänna reklamationenämnden, FORA Försäkringscentral (tidigare AMF-Centralen), Sveriges Konsumentråd, Konsumentväglédarnas Förening, Stiftelsen Konsumenternas Bankbyrå, Stiftelsen Konsumenternas Försäkringsbyrå, Försäkringsbranschens nämnder, Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket, klagomålsansvariga vid SE-Banken och kundombudsmannen hos Skandia samt Skuldrådgivningsbyrån i Stockholm. Vidare har det förekommit kontakter med företrädare för Banklagskommitténs sekretariat. Härutöver har vi tagit del av rapporter, verksamhetsberättelser, utredningsförslag m.m. och remissvar beträffande de utredningsförslag av intresse som för närvarande bereds inom Regeringskansliet samt följt debatten och vad som i övrigt uppmärksammats på området i massmedierna. Vidare har chefredaktören för tidskriften Sparöversikt, Mats Wester, på vårt uppdrag lämnat en rapport som vi använt oss av i detta avsnitt.

När det gäller förhållandena och utvecklingen på marknaderna för finansiella tjänster har vi - *från ett konsumentperspektiv* - funnit i

huvudsak de frågor och problem som beskrivs nedan vara aktuella och av intresse.

Som vi inledningsvis påpekat skall rapporten i första hand ses som en lägesbeskrivning och ett diskussionsunderlag för det fortsatta arbetet och vi kommer i slutbetänkandet att återkomma för att där ta ställning till de frågor som aktualiserats. I ett avseende tar vi emellertid redan nu ställning och anger som vår uppfattning att Banklagskommitténs förslag om att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning skall avskaffas inte skall genomföras, se nedan avsnitt 8.3.

8.2 Något om utvecklingen och trender på området

Marknaden för finansiella tjänster har differentierats och segmenterats på olika sätt de senaste åren. Produkter och tjänster har blivit fler och ofta mer komplicerade. Det krävs i dag betydande kunskaper och tid för att kunna utvärdera och jämföra olika alternativ.

Många tjänster och produkter som tidigare var avgiftsfria och finansierades via bankernas räntemarginal är i dag öppet prissatta såsom checkar. Det har också skett en prisdifferentiering som innebär att olika kunder i praktiken betalar olika pris för samma tjänster. Men tjänsterna har också differentierats så att det i dag finns större möjligheter för kunden att själv anpassa sina finansiella tjänster efter sina egna behov.

Marknadsföringen

Finansiella tjänster marknadsförs på ett helt annat sätt än tidigare. Metoderna påminner ofta om marknadsföring av vanliga konsumentvaror, men med den skillnaden att det ofta är mycket svårare för en kund att bilda sig en uppfattning om kvaliteten i tjänsterna. Det är t.ex. ofta svårt att veta vilken fond som kommer att gå bäst, vilken pensionsförsäkring som ger den största värdestegringen, vilken typ av bostadslån som blir billigast i längden o.s.v.

Större krav på de enskilda konsumenterna

Den nya marknaden för finansiella tjänster ställer mycket större krav på de enskilda konsumenterna jämfört med vad som gällde för inte så länge sedan. Det finns möjligheter för den, som har tillräckliga

kunskaper och uppfyller kraven för att vara en ”bra kund” hos banken, att välja lämpliga alternativ och få bra villkor. Samtidigt saknar för närvarande inte så få konsumenter förutsättningar för att utnyttja det större utbudet.

De som har goda kunskaper, tillgång till information och personlig rådgivning kan bättre utnyttja de produkter och tjänster som erbjuds inom det finansiella området. Flera undersökningar visar att det är människor med högre inkomster, längre utbildning och stort sparande som har lättast att göra det. Omvänt gäller att människor med lägre inkomster, mindre sparande och kortare utbildning i större utsträckning riskerar att göra dåliga val.

Det nya pensionssystemet

Även på andra sätt har förutsättningarna ändrats. Flera av våra trygghetssystem har, eller är på väg att, förändras. Inte minst övergången till ett nytt pensionssystem har fått många att fundera kring behovet av att komplettera de allmänna trygghetssystemen med egna lösningar. Fler människor tecknar kompletterande sjukförsäkringar som skall ge skydd vid långvarig sjukdom.

Samtidigt ställs människor inför fler individuella val på det här området. I det nya pensionssystemet skall alla själva välja fonder som skall förvalta en del av de avgifter som betalas in för den framtida pensionen. Inom de flesta tjänstepensionssystem sker liknande förändringar. Detta skapar oro och osäkerhet om hur man skall bete sig för att inte göra felaktiga eller dåliga val.

Bankkontoren

Antalet bankkontor har minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Samtidigt har helt nya typer av bankkontor öppnats, ofta i annorlunda miljöer, t.ex. i varuhus och affärer. I många av de nya kontoren finns inga traditionella kassor. I stället görs kontantuttag, överföringar och betalningar i automater. Personalen på plats informerar om de automatiska tjänsterna och fungerar som säljare. Denna utveckling torde komma att fortsätta.

Ett informationssystem som inte anpassats

De informationssystem som banker och försäkringsbolag använder vid försäljning av tjänster och produkter är inte fullt ut anpassade till de

nya tjänsterna. Tidigare träffade kunden i princip alltid en person innan han eller hon fattade beslut om lån, placeringar eller försäkringar. Det gav banken eller försäkringsbolaget möjlighet att komplettera den skriftliga informationen i broschyrer etc. med upplysningar som är väsentliga i det enskilda fallet. Samtidigt hade konsumenten möjlighet att ställa frågor för att bättre förstå tjänsten. I dag fattar alltför många konsumenter beslut utan någon personlig kontakt med institutet. Detta ställer stora krav både på produkternas konstruktion och avgiftssättning samt på informationsmaterial, eftersom konsumenterna annars löper risk att fatta felaktiga beslut.

De nya tjänsterna och Internet

Det är för tidigt att dra några säkra slutsatser om hur *aktiehandeln* kommer att påverkas av Internet. Mycket talar för att även vanliga sparare till en rimlig kostnad kan få del av professionella analyser och översikter. Internet har redan inneburit att vanliga människor fått bättre möjligheter att följa utvecklingen på de finansiella marknaderna.

I år har de första *fondmarknadsplatserna* lanserats på Internet. Bakom satsningarna ligger övertygelsen att Internet kommer att bli en viktig distributionskanal för fonder. Ur konsumentperspektiv finns betydande fördelar med att få tillgång till fonder hos olika förvaltare på ett och samma ställe. Det blir inte heller dyrare för kunden att gå via någon av de oberoende marknadsplatserna. Avgifterna är desamma som för den som sparar direkt i fonderna. Marknadsplatserna finansierar sin verksamhet genom att de får en del av de avgifter som annars går till fondförvaltaren.

Det är troligt att marknadsplatserna för fonder kommer att erbjuda ytterligare information och service mot en kontoavgift. På de s.k. sajter som hittills lanserats finns dock en hel del information om fonder och fondsparande som man kostnadsfritt kan ta del av.

Också *försäkringsbolagen* har utvecklat tjänster för Internet. För de traditionella bolagen handlar det i första hand om att kunderna kan skaffa mer information om hur försäkringarna fungerar. Det finns flera exempel på fondförsäkringsbolag som via Internet informerar om aktuella värden på fondförsäkringssparandet liksom möjligheten att byta fonder.

Internet och konkurrensen

Framväxten av först telefon- och sedan Internetbanker är på väg att undanröja ett viktigt hinder mot effektiv konkurrens och ökad kundrörlighet på marknaden för finansiella tjänster. Genom att de personliga kontakterna blir färre blir det lättare att vara "otrogen" sin gamla bank. Finansiella tjänster kommer i större utsträckning än tidigare att bli en tjänst bland andra. Det kommer att vara naturligt att ha flera banker och vara kund i flera försäkrings- och fondbolag, om man som kund tjänar på det.

Internet och utländska aktörer

Internet kommer på sikt också att innebära en reell möjlighet för *utländska aktörer* att ta sig in på den svenska marknaden för finansiella tjänster riktade mot hushåll. Under överskådlig tid kommer de svenska aktörerna dock att ha ett betydande försprång, eftersom många kunder även i fortsättningen vill ha möjlighet att träffa en rådgivare eller säljare personligen.

Närmare om produkterna - tjänsterna

Under de senaste 20 åren har utbudet av finansiella tjänster ökat. Ofta har nya finansiella instrument utvecklats för de professionella marknaderna och därefter erbjudits hushållen i "originalutförande" eller i förenklad form. Det gäller till exempel optioner, terminer, warrants (optionsrätter), låneskydd och räntetak. Samtidigt förekommer det också att finansiella tjänster utvecklas i huvudsak för hushållsmarknaden. Det gäller t.ex. fonder, fondförsäkring och aktieindexobligationer.

Sparkonton

Det är inte troligt att intresset för sparkonton skulle öka i framtiden. I stället talar mycket för att människors sparande på sparkonto i allt större utsträckning kommer att begränsa sig till ett mindre buffertsparande att ha i reserv för oförutsedda utgifter.

På transaktionskonton är räntorna i dag mycket låga och alltfler blir medvetna om att lönekontot inte är något lämpligt alternativ för pengar som man kan avvara några månader eller mer. Förr eller senare kommer troligen någon aktör, efter amerikansk förebild, att erbjuda transaktionskonton i penningmarknadsfonder. Kunden erbjuds då ett

transaktionskonto med betalningsmöjligheter i form av bankkort och gireringsmöjligheter, men där avkastningen bestäms av utvecklingen för penningmarknadsfonden som kontot är kopplat till. För kunderna kommer det att innebära en möjlighet att få bättre avkastning på sina transaktionsmedel men samtidigt medföra vissa risker.

Fondsparande

Det mesta talar för en *fortsatt tillväxt* för fondsparande. Den svenska fondmarknaden är på väg att mogna. De svenska fondspararna tycks vara på väg att ändra sitt beteende. I dag fördelar alltfler fondsparare sitt sparande på flera olika fonder och även på olika förvaltare. Framväxten av nya oberoende marknadsplatser där kunden får tillgång till fonder hos många olika förvaltare och uppbyggnaden av det nya premiepensionssystemet talar för att den utvecklingen kommer att fortsätta.

Inom fondbranschen talas allt oftare om det *kunskapslyft* som fondmarknaden genomgått. Fler och fler kunder fattar i dag själva beslut om vilken eller vilka fonder de skall välja utan särskild rådgivning. Fondspararna blir också allt mer aktiva och byter fonder oftare än tidigare.

Utbudet av fonder är i dag så brett att det är svårt att tänka sig att helt nya alternativ kommer att lanseras i någon större utsträckning. Mycket talar dock för att antalet bransch- eller sektorfonder kommer att öka i framtiden.

För konsumenten innebär det stora utbudet både möjligheter och problem. Det finns goda möjligheter att anpassa fondsparandet efter de egna förutsättningarna, samtidigt som det är svårt att jämföra och utvärdera olika alternativ. *Avgiftsredovisningen* är numera mycket omfattande, även om det kan vara förvirrande att fonder registrerade i Sverige har strängare krav på avgiftsredovisning än de utlandsregistrerade fonder som marknadsförs i Sverige. Samtidigt ligger det i sakens natur att det är svårt att bedöma rimligheten i avgifterna för en tjänst, vars kvalitet man inte på förhand kan veta något om. Det stora intresset för fonder har dock lett till utvecklandet av oberoende betygs- och ratingsystem som försöker ge en objektiv bild av fondernas historiska prestationer.

De *avgiftsjämförelser* som presenterats visar att svenska fonder generellt inte är dyrare än utländska. Trots det har svenska fondförvaltares avgifter debatterats flitigt. En konsekvens av detta är att flera fondbolag lanserat *nya avgiftssystem*, där avgiften relateras till avkastningen. I korthet fungerar det så att avgiften blir högre om

avkastningen överträffar vissa jämförelsetal och lägre när fonden utvecklas sämre. En annan konsekvens är att flera fondbolag lanserat särskilda fonder för den som kan sätta in stora belopp. I dessa fonder är förvaltningsavgiften lägre än i motsvarande fonder som erbjuds vanliga kunder.

Allt talar för att avgiftssystemen kommer att differentieras ytterligare. Det kan ske på olika sätt.

- Avgiften kopplas i högre grad än i dag till fondens placeringsinriktning. Fonder som inte erbjuder aktiv förvaltning (indexfonder) får generellt lägre avgifter, medan avgifterna sätts högre i fonder som kräver stora resurser på förvaltningssidan.
- Det startas flera fonder med lägre avgifter för placerare med stora belopp att placera. Dessa kunder erbjuds inte bara lägre avgifter utan också bättre och tätare information.
- Det kan inte uteslutas att fondbolagen kommer att införa fasta kontoavgifter. Sådana förekommer i många andra länder och kan få till följd att småsparare straffas ut.

Aktieindexobligationer

Sparandet i aktieindexobligationer är en ganska ny företeelse och som beräknas uppgå till 25-30 miljarder kr, varav drygt hälften finns i onoterade aktieindexobligationslån.

Aktieindexobligationer riktar sig nästan uteslutande till hushåll och det finns en hel del som talar för att det är de kunder som har begränsad erfarenhet av och kunskap om sparande i aktier och aktiefonder som valt det här placeringsalternativet.

Under de senaste åren har räntorna varit så låga att det varit svårt för utgivarna att skapa attraktiva villkor på sina aktieindexobligationer. Det beror på att en stor del måste läggas på obligationsdelen för att det satsade kapitalet skall kunna garanteras fullt ut. Därför erbjuder många utgivare i dag olika garantinivåer. Det brukar fungera så att man satsar ett större belopp än det man garanteras att få tillbaka. Det är inte ovanligt att den del som man i så fall riskerar att förlora utgör 15-20 procent av satsat belopp. I utbyte mot att garantin om pengar tillbaka inte gäller hela beloppet, kan avkastningsmöjligheterna göras mer generösa.

Ett särskilt problem med aktieindexobligationer är att det för en privatperson är mycket svårt att veta om de villkor som utgivaren erbjuder verkligen är marknadsmässiga. Det beror bl.a. på att utfärdaren inte redovisar vilken ränta obligationsdelen ger.

Av allt att döma kommer fler aktieindexobligationslån att emitteras de närmaste åren med nya underliggande aktiekorgar, börser eller branscher. Huvudmålgruppen lär även i fortsättningen vara människor med begränsade erfarenheter av aktiesparande.

Warrants

Warrants kan närmast översättas med optionsrätter och är ett slags konstgjorda teckningsoptioner. De utfärdas av banker eller värdepappersbolag som ett placeringsinstrument i huvudsak för privatpersoner. Warrants ger inte någon rätt att teckna aktier i det eller de bolag som de är kopplade till. Warrants har normalt en löptid om två - tre år och kunderna erbjuds att teckna dem under en begränsad tid, den så kallade teckningstiden. Normalt är det exakta priset (teckningskursen) inte fastställt när kunden tecknar sig. I stället brukar utgivaren ange ett intervall inom vilket kursen sannolikt hamnar. Det exakta priset fastställs först på emissionsdagen.

De första optionsrätterna noterades på Stockholmsbörsen 1994. För närvarande är ca 120 noterade på börsen. Warburg Dillon Read är det värdepappersbolag som har flest warrants noterade. Men på senare år har även Handelsbanken och i viss mån SEB och FöreningsSparbanken börjat ge ut warrants. Att storbankerna givit sig in på marknaden innebär att produkten i praktiken är tillgänglig för alla.

Från konsumentsynpunkt innebär warrants och aktieindexobligationer flera problem. Det handlar om unika produkter, vilket gör det svårt att jämföra olika alternativ. Konstruktionerna är svåra att genomlysas och det gör att det i praktiken är omöjligt att veta om de erbjudna villkoren är skäligen eller inte.

Optioner och terminer

Intresset för att placera i optioner har hittills i hög grad påverkats av börsutvecklingen. Intresset för och handeln med optioner ökar när kurserna stiger och avtar när kurserna faller. Men även med en lugnare börsutveckling än de senaste årtiondena lär fler och fler svenska hushåll komma att pröva optionsplaceringar de närmaste åren.

Innan man får börja handla skall man skriva under ett avtal där man informeras om villkor och risker. Det är emellertid oklart hur medveten den genomsnittlige optionskunden är om de risker han eller hon utsätter sig för.

Betaltjänster

De senaste åren har de flesta banker infört system med paket med ett urval tjänster, t.ex. giro, bankkort och ett visst antal kontoutdrag per år. För detta betalar kunden en årlig avgift. Ofta premierar bankerna sina "bästa" kunder med lägre pris på grundpaketet. Detta är ett led i en generell strävan från bankernas sida att etablera helkundsförhållanden. Det kan ta sig olika uttryck. Kunder som uppfyller vissa krav erbjuds olika förmåner, ofta i form av rabatter på olika tjänster. Kraven kan röra sig om att få in lönen på konto i banken, ha bankkort, giro, ett visst sparande i fonder eller på konto och/eller lån.

Systemen med förmånskoncept för kunder som är bra ur bankens synpunkt kommer av allt att döma att utvecklas vidare. Det finns också en tendens till att kunder som inte klarar kraven för att bli förmånskunder drabbas av högre avgifter. Ofta motiverar bankerna sina avgifter med att de skall avspegla bankens kostnader för tjänsten i fråga. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas varför kostnaden för en tjänst, t.ex. giro, kan vara fyra - fem gånger högre för en icke-förmånskund än för en förmånskund.

En annan förändring innebär att kunderna i större utsträckning ges möjlighet att välja servicenivå och på det sättet påverka priset. Detta är ytterligare ett uttryck för differentieringen av priser och tjänster.

Bostadslån

I dag är det möjligt att förhandla om villkoren på sina bostadslån hos nästan alla långgivare. Förhandlingsutrymme finns både vad gäller räntesats och övriga villkor. Kunder som betraktas som "bra" och viktiga för långgivaren har stora möjligheter att skaffa sig bättre villkor än normalkunden. Detta är ett exempel på den differentierade prissättning som blivit allt vanligare. Denna utveckling kommer med stor säkerhet att fortsätta.

Försäkringsområdet

Den nya *försäkringsrörelselagen* kommer av allt att döma innebära stora förändringar för de traditionella livförsäkringsbolagen, även om det fortfarande är oklart hur stora förändringarna blir. En viktig nyhet är att livbolag i framtiden kommer att kunna dela ut vinster till sina aktieägare. Hittills har alla livförsäkringsbolag drivits enligt ömsesidighetsprincipen. I praktiken innebär det att alla eventuella överskott skall gå tillbaka till försäkringstagarna.

Den nya lagen öppnar möjligheten att omvandla befintliga livförsäkringsbolag till vinstutdelande. För att kunna genomföra en sådan förändring krävs bland annat att 50 procent av försäkringstagarna säger ja till förändringen, samtidigt som inte mer än 10 procent säger nej. En av de större aktörerna har redan signalerat om planer på att konvertera sitt livförsäkringsbolag för att möjliggöra vinstutdelning. Ändå är det svårt att se att särskilt många bolag kommer att konvertera verksamheten. I stället startas förmodligen nya vinstutdelande bolag vid sidan av de gamla. De äldre bolagen kommer i så fall att drivas vidare enligt ömsesidighetsprincipen.

Vad den nya försäkringsrörelselagen kommer att innebära på produktsidan är för tidigt att uttala sig om. Helt klart är att möjligheter öppnas för mer *differentierade produkter*. Kanske kan man tänka sig försäkringslösningar där bolaget garanterar en högre garanterad avkastning än dagens tre - fyra procent per år, i utbyte mot att avkastning utöver garantin går till bolaget.

Den nya lagen kommer att göra det möjligt för livbolag att låta sina kunder flytta sitt sparande till annat bolag. I dag saknas sådan flytträtt. Om någon av de större aktörerna fattar ett sådant beslut kommer troligen övriga att följer efter.

Det är rimligt att anta att det privata pensionssparandet kommer att öka de närmaste åren. Av allt att döma kommer en stor del av detta att gå till individuellt pensionssparande (IPS).

8.3 Närmare om bankområdet

8.3.1 Banklagskommitténs förslag - också en fråga om konsumentskydd

Banklagskommittén (Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag SOU 1998:160) har i ett makroperspektiv analyserat behovet av ändrade rörelse regler inom bankområdet. Någon närmare kartläggning eller värdering av vilka konsekvenser den föreslagna förändringen och regleringen får för konsumenterna har således inte gjorts. Vi kan inte heller, mot bakgrund av den korta tid vi har till vårt förfogande, söka kartlägga och analysera de konsekvenser som Banklagskommitténs förslag torde komma att få för konsumentskyddet. Däremot har vi funnit anledning att lämna följande synpunkter på förslaget.

Enligt Banklagskommittén bör lagstiftningen i första hand inriktas på ett *stabilitetsintresse* vilket också anses utgöra ett grundläggande skydd för konsumenterna av finansiella tjänster. Att banker och andra

liknande institut kan fullgöra sina gjorda åtaganden måste anses vara det mest centrala i konsumentskyddet. Längre än så sträcker sig dock inte Banklagskommitténs överväganden vad gäller konsumentskyddet. Banklagskommittén har följaktligen anlagt ett mycket begränsat perspektiv på konsumentskyddet inom bankområdet. Väsentliga konsumentfrågor som t.ex. avtalsvilkorens och den övriga hanteringens skälighet, kvaliteten på information osv. har inte beaktats. Enligt Banklagskommittén bör dessa frågor så långt möjligt beaktas i den konsumenträttsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen. Vi har i anledning härav funnit anledning att särskilt beröra vissa aspekter utifrån vad Banklagskommittén föreslår.

En för konsumenterna viktig fråga inom det finansiella området är tillgången till för dem enkel och jämförbar information, en fråga som också får konsekvenser för instituten i ett makroperspektiv. Det finns skäl att jämföra hur informationsfrågan har behandlats i lagstiftningsarbetet med den nya försäkringsrörelselagen (prop. 1998/99:87, Ändrade försäkringsrörelseregler; särskilt i avsnittet om genomlysningprincipen).

Ett skäl för en särreglering på försäkringsområdet är enligt propositionen den obalans i fråga om information som ofta föreligger mellan försäkringsgivare och försäkringstagare. Försäkringsbolagen har av lätt förklarliga skäl ett stort informationsövertag, särskilt i förhållande till försäkringstagare som är konsumenter. Det är således inte tillräckligt att hänvisa till det regelsystem som finns för företag i allmänhet för att förhindra vilseledande eller otillräcklig information. En informationsregel bör betona informationens kvalitet. Enligt den nya lydelsen av 1 kap. 1 § försäkringsrörelselagen skall "Informationen till liv- och skadeförsäkringstagare och dem som erbjuds att teckna en sådan försäkring skall vara anpassad efter försäkringens art och tydligt visa försäkringens villkor och värdeutveckling. Även andra ersättningsberättigade på grund av liv- och skadeförsäkringar skall ges den information de behöver".

Genomlysningprincipen i försäkringsrörelselagen syftar till att förbättra försäkringstagarnas möjligheter till genomlysning av försäkringens villkor och försäkringens värdeutveckling. Reglerna avser såväl information som lämnats före köpet som information som lämnas under försäkringens löptid. Liksom idag bör frågan om vilka uppgifter som skall lämnas regleras genom myndighetsföreskrifter. Enligt vår uppfattning bör ett liknande krav på god information även ställas på institut som omfattas av bankrörelselagstiftningen och således komma till uttryck i lagen. Inte minst från konsumentsynpunkt finns ett starkt behov av en samsyn när det gäller den finansiella sektorn.

Banklagskommittén har nöjt sig med att informationskraven skall inrymmas i begreppet "god bankstandard". Genom den föreslagna bestämmelsen ställs ett generellt kvalitetskrav på banker. I första hand skall bestämmelsen om god bankstandard träffa förhållanden som helt klart är olämpliga och förtroendeskadliga. Den bestämmelsen ger dock inte någon vägledning för den kvalitetsnivå som bör gälla för bankverksamheten vilket torde få till följd att det på det finansiella området kommer att finnas två *skilda kvalitetsnivåer* när det gäller att bedöma informationsgivningen; dvs. ett informationskrav för försäkringsbolag som kommer till uttryck i försäkringsrörelselagen och ett annat krav för bankområdet. Vi menar att det är angeläget att informationskraven inom hela den finansiella sektorn är samstämmiga och anser därför att man bör behålla föreskriftsrätten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inom området information till kunder.

Enligt gällande bankrörelsebestämmelser kan endast banker bedriva inlåning. Banklagskommittén föreslår att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning skall avskaffas. Alla företag, inte bara finansiella institut, skall således kunna ta emot inlåning. Banklagskommitténs uppfattning är sålunda att konkurrensen på inlåningsmarknaden främjas om ensamrätten avskaffas. Flera remissinstanser har dock ifrågasatt om förslaget är i överensstämmelse med artikel 3 i andra banksamordningsdirektivet, som bl.a. föreskriver att medlemsstaterna skall förbjuda personer eller företag som inte är kreditinstitut att driva rörelse som omfattar inlåning från allmänheten. Förbudet skall dock inte gälla i fall som särskilt omfattas av nationell lagstiftning eller av regler antagna av gemenskapen, allt under förutsättning att verksamheten är underkastad regler och övervakning till skydd för insättare och investerare.

Banklagskommitténs förslag innebär att en särskild informationsplikt skall gälla för annat företag än institut som omfattas av insättningsgarantin och som tar emot återbetalningspliktiga medel med kort uppsägningstid. Inlåningsföretaget skall således informera kunden om att fordran inte omfattas av insättningsgarantin. Om ett företag åsidosätter informationsplikten skall marknadsföringslagen tillämpas.

En ökad konkurrens och förändrad konkurrenssituation ställer också krav på konsumentskyddet. Om inlåningen släpps fri kan man räkna med dels att såväl antalet inlåningsföretag som inlåningen till sådana företag kommer att öka, dels att stora konsumentgrupper inte tillräckligt väl förstår konsekvenserna av att låna ut sina sparpengar till institut som inte omfattas av några särskilda regler utöver en viss informationsskyldighet. Dessutom är det osäkert vilka möjligheter Konsumentverket har att övervaka en i stora delar oreglerad

inlåningsmarknad. Om förslaget blir föremål för lagstiftning kommer sannolikt både Konsumentverket och Finansinspektionen få svårt, även om omfattande resurser ställs till myndigheternas förfogande, att tillgodose konsumentskyddsaspekterna samt att verka för att tilltron till det finansiella systemet förblir intakt. Släpps inlåningen fri till företag som inte står under tillsyn har inspektionen inte möjlighet att ingripa.

Vår uppfattning är att förslaget i den här delen inte bör genomföras. För det fall förslaget ändå genomförs bör enligt vår mening bestämmelserna om insättningsgaranti och eventuellt andra viktiga skyddsregler gälla *alla* som bedriver inlåningsverksamhet.

8.3.2 Sparande och placeringar

Sparandet har förändrats dramatiskt de senaste åren. Tidigare hade de flesta hushåll sitt eventuella sparande på ett sparkonto i bank, möjligen kombinerat med obligationer utgivna av staten. Aktiesparandet var inte särskilt utbrett, närmast ett alternativ för personer med större kapital att placera och intresse för börsen. Fondsparandet var mycket litet och t.ex. vid årsskiftet 1979/80 fanns mindre än 1 miljard kronor i fonder. Pensionsförsäkringar såldes nästan uteslutande till personer med höga inkomster och det var främst möjligheten att dra av premien i deklarationen som lockade till denna form av sparande.

I dag är bilden helt annorlunda. Undersökningar visar att i dag äger mellan 3,5 och 4 miljoner svenskar aktier, direkt eller indirekt via fonder. Antalet aktiva aktiesparare är alltså större än någonsin och utbudet av andra aktierelaterade placeringsalternativ har ökat dramatiskt. I dag kan man som privatperson placera i aktieindexobligationer och ränteindexobligationer, optioner, terminer och warrants, vid sidan av det stora utbudet av fonder och sparande direkt i aktier.

Bankkonton

Intresset för att spara på vanliga sparkonton har alltså minskat och det beror som tidigare nämnts främst på låga nominella räntor och framväxten av alternativ till traditionellt banksparande. I dag ger ofta bankerna högre ränta till den som har större kapital på kontot. Tidigare var det ofta bindningstiden som avgjorde räntenivån. De nya banker som lanserades efter finanskrisen lockade med högre ränta på sparkonto och fick inledningsvis många kunder. Därigenom skapades en generell press uppåt på sparkontoräntorna. I dag har emellertid flera

av dessa banker inlemmats i bankkoncerner och erbjudanden om någon procentenhets högre sparränta upplevs inte längre som ett skäl för att byta bank.

Bundet pensionssparande

Inom området för *avdragsgillt pensionssparande* finns i dag tre olika produkter att välja mellan; traditionell pensionsförsäkring, fondförsäkring och individuellt pensionssparande i bank.

Med bundet sparande menas sparalternativ där pengarna binds under ett visst antal år. Under 1990-talet har två nya alternativ för långsiktigt bundet sparande etablerats vid sidan av traditionella pensions- och kapitalförsäkringar, nämligen individuellt pensionssparande i bank (IPS) som introducerades år 1994 och kapital- och pensionsförsäkring med traditionell förvaltning eller fondförvaltning (fondförsäkring) som är tillåtet sedan 1991.

Individuellt pensionssparande påminner på många sätt om fondförsäkring, men med några viktiga skillnader. Inom IPS finns inget försäkringsmoment. Eventuella sjuk- och livförsäkringar måste därför tecknas separat. I IPS är spararen inte enbart hänvisad till fonder utan kan också välja att placera direkt i aktier och andra värdepapper, liksom på konto. I praktiken hamnar dock omkring 80 procent av det totala IPS-sparandet i fonder, medan resterande del fördelas ganska jämnt mellan konton och enskilda värdepapper. Skattereglerna är desamma som för pensionssparande inom traditionell försäkring och fondförsäkring.

Vid utgången av första kvartalet 1999 fanns 707 343 IPS-konton och det samlade sparandet uppgick 16 miljarder kr. IPS är ett renodlat pensionssparande och har hittills i första hand attraherat människor som önskar spara endast ett mindre belopp varje månad. De genomsnittliga årliga sparbeloppen är lägre än inom traditionell försäkring och fondförsäkring.

Avgifterna tas ut i princip på samma sätt som i fondförsäkring. Generellt gäller dock att avgifterna till pensionssparinstitutet är lägre än motsvarande avgifter till fondförsäkringsbolaget. Avgifterna på fondnivå är däremot desamma.

Fonder och värdepappershandel

Marknaden för fonder har vuxit explosionsartat de senaste decennierna. I dag finns det 800–900 fonder att välja mellan på den svenska

marknaden. Det totala sparandet överstiger 600 miljarder kronor och nettosparandet ligger i år på cirka 6 miljarder kronor per månad. Det finns ingen säker statistik över hur många i Sverige som fondsparar, men antalet kan uppskattas till 3–3,5 miljoner. De större svenska bankerna har en mycket stor andel (80–85%) av det totala fondsparandet. Marknaden i övrigt domineras av de fristående svenska fondbolagen men också flera stora utländska fondföretag har etablerat sig i Sverige.

På senare år har intresset för fonder som placerar i utländska aktier ökat, framför allt på bekostnad av de s.k. Sverigefonderna. Fonder som placerar i svenska aktier är dock fortfarande den största kategorin. Generellt gäller att aktiefonder dominerar. Av det totala fondsparandet finns drygt 60 procent i aktiefonder. Läger man till aktieandelen i blandfonder visar det sig att mer än 70 procent av fondsparandet är placerat i aktier. I en internationell jämförelse är det en mycket hög aktieandel.

Fonder används också i allt större utsträckning vid annat sparande. Inom det individuella pensionssparandet i bank placeras drygt 80 procent av det totala sparandet i fonder. I fondförsäkring får kunderna enbart välja mellan olika fonder. De nya tjänstepensionssystem som införts, eller är på väg att införas, innebär också att den enskilde kan välja fondförsäkring och därmed fonder som placeringsalternativ. I premiepensionsdelen av det nya pensionssystemet skall pengarna som tidigare redogjorts för också placeras i fonder.

Konsumentproblem

Utvecklingen för hushållens sparande går således allt mer från traditionellt banksparande till fondsparande och en mer riskfylld värdepappershandel, såsom optioner och aktier. En bidragande orsak till den utvecklingen är ostridigt den numera historiskt sett låga räntenivån men också den aktiva marknadsföring som sker från banker och värdepappersinstitut.

Många kunder saknar dock erforderliga kunskaper om systemet, vilka risker det nya sparandet för med sig och hur man gör riskbedömningar; i många fall är det t.o.m. så att den enskilde är helt ovetande om att det finns risker.

Till marknaden för det nya sparandet kommer således nya grupper av fond- och aktiesparare som inte sällan har bristfälliga kunskaper om hur hanteringen går till och vilka risker som finns med sådana former av sparande.

Även om informationen från instituten är omfattande och seriös har det visat sig att informationsproblemet fortfarande är stort. För att underlätta för nya och mer oerfarna konsumenter att tillgodgöra sig fördelarna av de mer avancerade och allt mer komplexa finansiella produkterna och erbjudandena, skulle t.ex. Konsumentverket i samarbete med Finansinspektionen kunna ges ett särskilt uppdrag att verka för en *kvalitetshöjning* av informationen kring riskerna med sparande och placeringar.

Konsumenter behöver ofta hjälp med att omvandla den allt mer omfattande finansiella informationen till effektiv kunskap. En möjlig väg skulle kunna vara att låta t.ex. Konsumentverket svara för att ett *riskklassificeringssystem* utarbetas i vilket bl.a. olika former av sparande och placeringar värderas för att indelas i olika riskklasser.

Förslagsvis skulle ett vanligt enkelt banksparande placeras i riskklass 1 medan ett mer spekulativt sparande placeras i en väsentligt högre riskklass. Informationen bör finnas i marknadsförings- och informationsmaterial och vara lättillgänglig, standardiserad och tydlig. Syftena är dels att få människor att agera olika beroende på ändamålet med sparandet, dels att skapa förståelse för ekonomiska processer och insikter om de risker som påverkar sparandet. Därmed kan man undvika felaktiga och förhastade penningplaceringar.

Vidare har det framförts synpunkter på att konsumentrådgivningen kring värdepapper behöver förbättras. I denna del återkommer vi under avsnitt 8.6.

8.3.3 Betaltjänster

Det är i första hand på området där bankerna erbjuder allmänheten olika betaltjänster som internationaliseringen, den snabba teknikutvecklingen och avregleringen på marknaden har inneburit de största förändringarna. Det är främst utvecklingen inom telefon- och Internettekniken som bidragit till att antalet transaktioner direkt i kassa minskar medan utnyttjandet av kort-, giro- samt telefon- och Internetbanktjänster ökar. Samtidigt ökar kostnaderna för personlig betjäning i kassa. Genom höjda avgifter styr instituten ofta kundernas beteende.

Kontantbetalningar i kassa har i allt större utsträckning ersatts av giro och de senaste åren har möjligheten att betala räkningar via Internet lanserats. På motsvarande sätt har kontantuttag i kassa ersatts av uttag i automater. Kontantbetalningar kompletterades först med checkar och sedan med kortbetalningar av olika sorter. Inom betaltjänstområdet kommer inslaget av automatiska tjänster att öka varvid kunden, och mellanhänder såsom kortmottagande butik, i stor

utsträckning kommer att överta en del av de arbetsuppgifter som banken tidigare utförde.

Den tekniska utvecklingen har de senaste åren gått mycket snabbt och tjänster som kräver manuell hantering har relativt sett blivit väsentligt dyrare. Det är därför viktigt att kunderna informeras om vilka tjänster som är lämpligast att använda, inte minst ur kostnadssynpunkt.

Checkar, som för 15 år sedan inte belastades med några direkta avgifter, är i dag ett för konsumenten dyrt betalningssätt. Många banker tar ut avgifter med 10–20 kr per checkbetalning och vissa banker kräver förskottsbetalning innan checkarna lämnas ut. Bankerna har även infört avgifter för att betala räkningar i kassa, liksom avgifter för tillgång till gireringsmöjlighet. För giro är denna årsavgift ibland kombinerad med en avgift per betalorder. Inte heller betalningar via Internet är gratis, även om de flesta banker inte tar ut en särskild avgift för själva betalningsmöjligheten. I stället tar de ut en års- eller månadsavgift för hela Internetbankpaketet.

En del betaltjänster har även tagits över av företag som inte är banker. T.ex. har de stora detaljhandelskedjorna och bensinbolagen egna kortsystem där kunden erbjuds att sätta in ett visst begränsat belopp mot konkurrenskraftig ränta, pengar som kunden sedan kan använda för betalningar inom respektive företagsgrupp. Det brukar också vara möjligt att göra mindre kontantuttag i företagets kassa med hjälp av korten. Det är således fråga om viss inbrytning som icke-finansiella företag har gjort på den traditionella sparmarknaden.

Konsumentproblemen på området finns utförligt beskrivna i de rapporter från Finansinspektionen och Konsumentverket som nämnts tidigare (se avsnitt 6.4.2). Härav framgår att det på området betaltjänster i första hand mycket är fråga om *ett informationsproblem*.

Det finns enligt vår mening anledning att även uppmärksamma Betaltjänstutredningens förslag i slutbetänkandet Betaltjänster (SOU 1995:69). Den utredningen anser det vara motiverat att införa särskilda regler för betaltjänster och för aktörerna på betaltjänstmarknaden och föreslår därför en lag om betaltjänster. Förslaget syftar till att värna om ett stabilt och effektivt betalningsväsende samt att stärka konsumentskyddet. Den föreslagna lagen innehåller både närings- och civilrättsliga regler. Det finns bestämmelser om krav på kvalitet, betalningsberedskap, auktorisation och tillsyn. Vidare innehåller lagförslaget bestämmelser om bl.a. *informationsskyldighet*, ansvaret för betaltjänstens utförande och obehöriga utnyttjanden av konto.

I Norge kommer en finansavtalslag som gäller för avtal och uppdrag om finansiella tjänster att träda i kraft den 1 juli 2000. Den lagen är tvingande till förmån för konsumenter och innehåller bestämmelser om

informationskyldighet om bl.a. avtalsvillkor och tider för utförande av betalningsuppdrag. Vidare finns regler om kontraheringsplikt för insättningar och betalningsuppdrag samt om rådgivningsskyldighet beträffande val av inlåningskonto m.m. Lagen innehåller bland mycket annat även regler om olovligt användande av konto.

Förslaget om en svensk betaltjänstlag har ännu inte genomförts. Från flera håll har framförts den uppfattningen att förslaget fortfarande bör vara aktuellt och således genomföras. Vi avser att i vårt slutbetänkande återkomma till det förslaget.

Särskilt om konto- och bankkort

När det gäller frågan om en konsument skall anses betalningsansvarig för uttag som gjorts sedan han eller hon förlorat sitt kontokort anges i 34 § konsumentkreditlagen att sådant ansvar kan föreligga bl.a. om konsumenten förlorat kortet genom grov oaktsamhet.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) och Konsumenternas Bankbyrå m.fl. har påpekat att ARN vid sin bedömning av sådana tvister utvecklat en praxis som kan sägas vara sträng mot konsumenterna. Konsumenttvister i vilka tillämpningen av 34 § konsumentkreditlagen aktualiseras vore därför enligt vår mening en lämplig fråga för KO att driva i domstol som biträde för en enskild konsument.

Här kan även nämnas att ARN:s ordförande beslutat att ett antal sådana tvister under hösten 1999 skall prövas av nämnden i plenum. Plenum består av nämndens ordförande, vice ordförande, avdelningsordförande (f.n. 18 stycken) samt konsument- och näringsidkarledamöterna på den avdelning dit tvisten hör.

Betaltjänstutredningen har också behandlat den här problematiken. Som vi nämnt ovan kommer vi att titta närmare på den utredningens förslag om en betaltjänstlag och det passar därför bra att i det sammanhanget även behandla frågan om betalningsansvar vid förlust av kontokort.

E-pengar

Det finns en stor osäkerhet också i fråga om det nya betalningsmedel som elektroniska pengar utgör. Med e-pengar menas i dag digitala värdeenheter som används som allmänna betalningsinstrument. Det är närmast fråga om elektroniska registreringar av medel som kan användas för betalningar utan att finnas på ett individualiserat konto.

Sådana frågor som förhållandet mellan betalare och betalningsmottagare och mellan utgivare och användare är närmast en fråga om hur konsumentskyddet fungerar på detta område.

År 1996 inleddes ett pilotprojekt för testning av ett särskilt kort för betalning vid småköp, Cash-kortet. I början av 1999 lanserades Cash över hela landet. Bakom projektet står SEB, MeritaNordbanken och FöreningsSparbanken. Lanseringen har inte varit problemfri, men bankerna tycks vara fast beslutna att etablera Cash.

Cashfunktionen skall användas vid köp som är för små för att det skall vara motiverat att använda den vanliga betalningsfunktionen på bankkortet som kräver kommunikation med banken för saldo- och spärrkontroll. Motivet är att minska kontanthantering. Om man tappar bort sitt kort kan vem som helst använda det så länge det finns pengar kvar i Cashfunktionen (chipet). Däremot går det inte att ladda kortet med mer pengar utan tillgång till en PIN-kod. Cashfunktionen kan laddas med maximalt 1 500 kr.

I dag finns omkring 6 700 Cashladdare runt om i Sverige och antalet beräknas komma att öka. Redan i dag finns Cashladdare på många av de ställen som tar emot Cashkortet. Totalt accepteras Cash på 35 000 försäljningsställen och bankerna räknar med att det finns ytterligare omkring 115 000 möjliga mottagningsställen.

Sedan Cashfunktionen blev en del av de vanliga bankkorterna har användningen ökat. För närvarande ökar antalet kunder som har en aktiv Cashfunktion på sina bankkort med 10 000 personer i veckan. Antalet transaktioner ligger på omkring 100 000 per vecka och uppges öka stadigt. Den genomsnittliga Cashbetalningen är på 56 kr och kunderna laddar sina kort med i genomsnitt 300 kr per laddnings-tillfälle.

Behovet av skydd för konsumenter vid betalning med e-pengar bedömer vi vara angeläget och vi utgår från att problemet får en lösning ganska snart utifrån det EG-direktiv som finns på området och vad som föreslås i de två betänkandena om e-pengar (E-pengar - näringsrättsliga frågor, SOU 1998:14 och E-pengar - civilrättsliga frågor, SOU 1998:122) som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Utlandsbetalningar

Det har visat sig att många känner osäkerhet vid betalningar till utlandet. Problemet torde genom den nya lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ha fått sin lösning.

Särskilt viktigt är att det informationskrav som finns i lagen verkligen efterlevs och att banker och andra institut som förmedlar betalningar noga försäkras sig om att informationen verkligen når kunden; det kan inte anses vara tillfyllest att det t.ex. i en banklokal finns informationsmaterial som det är upp till kunden att uppmärksamma och tillgodogöra sig innehållet i.

Problem och osäkerhet torde emellertid kvarstå när det gäller betalningar till länder som inte tillhör gemenskapen. Det är därför angeläget att de förmedlande instituten i den mån det finns förutsättningar, inte gör någon skillnad för betalningar till länder utanför gemenskapen.

Pris- och kostnadsinformation

Det har visat sig att många konsumenter inte känner till vad olika finansiella tjänster kostar. Detta kan vara en orsak till att konsumenter i stor utsträckning fortsätter att använda sig av tjänster som är dyra, i stället för att byta till billigare. Det är i detta hänseende främst konsumenter med låga inkomster som är okunniga om kostnaderna för betaltjänster och de använder på grund härav ofta det dyraste sättet att betala räkningar. Av Finansinspektionens rapport (1999:3), se ovan avsnitt 6.4.2, framgår t.ex. att det finns grupper av konsumenter som inte vet hur de skall sköta sina bankärenden på enklaste och billigaste sätt och att de uppfattar den information om betaltjänster som ges som alltför krånglig och omfattande. Yngre personer, arbetslösa och låginkomsttagare har enligt rapporten särskilt svårt att anpassa sig till de nya och billiga tjänsterna på marknaden.

Det är viktigt att finansinstitutens information om priser och avgifter för olika produkter och tjänster förbättras. Ett grundläggande krav måste vara att priset för en viss tjänst dels anges i allt marknadsföringsmaterial, dels alltid anges i samband med en beställning i kassa, vid kontakt med telefonbanken, vid tjänster via Internet osv.

Prisinformationslagen (1991:601) bör enligt vår mening vara utgångspunkten för en förbättrad prisinformation om de finansiella tjänsterna. Enligt lagen skall prisuppgift alltid lämnas när en näringsidkare marknadsför bestämda varor eller tjänster. Det har ifrågasatts om inte lagen behöver kompletteras eller anpassas så att det tydligt framgår att den även omfattar finansiella tjänster. Dessutom förekommer den uppfattningen, att Konsumentverket bör ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur prisinformationen på området bör utformas.

En annan angelägen fråga har visat sig vara behovet av marknadsöversikter och liknande för att ge konsumenterna en möjlighet att jämföra utbud, avgifter, räntor m.m. hos olika finansinstitut. Konsumenternas Bankbyrå har i år gett ut en översikt över bankernas betaltjänster. Vi bedömer det som angeläget att sådana översikter finns och enligt vår mening bör huvudmännen för Konsumenternas Bankbyrå verka för att den byrån fortlöpande tar fram marknadsöversikter för konsumenter inom bankområdet.

I det sammanhanget torde det också finnas anledning att närmare ta upp frågan om en central databas för bl.a. information och kostnadsjämförelser på hela det finansiella området, se mer härom nedan under avsnitt 8.6.

8.3.4 Kreditgivning

Efter en viss återhållsamhet i samband med finanskrisen i början av 1990-talet har kreditgivningen återigen tagit fart. Enligt uppgift ökar kreditgivningen mer än BNP och en fortsatt sådan utveckling kan framkalla ytterligare kriser av liknande slag. Emellertid bedöms risken härför inte vara så stor eftersom förhållandena och medvetenheten är annorlunda än för tio år sedan och utvecklingen följs noga av myndigheterna.

En verksamhet som inte sällan för med sig problem för konsumenterna är den som vissa kreditinstitut bedriver med snabbt beviljade lån med mycket höga räntor, t.ex. s.k. telefonlån och kontokrediter vid köp av varor. Det har t.ex. visat sig att ca 50 procent av de personer som är föremål för skuldsanering har skulder som hänförs till sådana lån.

Av erfarenhet vet man att många redan skuldsatta personer tar nya dyra snabblån för att kortsiktigt lösa ett akut ekonomiskt problem. Det tycks som om dessa personer till varje pris vill betala tillbaka ett redan existerande lån och inte förstår att de skjuter problemen framför sig. Många hushåll lever med mycket små marginaler och klarar inte de påfrestningar det ofta innebär att betala höga räntor, i många fall över 30 procent. Det är i sådana fall man talar om s.k. skuldfällor.

Om s.k. blancolån

I samband med avregleringarna i mitten av 1980-talet ökade bankernas möjligheter att ge *lån utan särskild säkerhet*. De s.k. blancolånen ökade dramatiskt genom möjligheten att koppla en kredit till vanliga

lönekonton men också genom regelrätta blacolån på upp till 50 000 kr. Stora organisationer som t.ex. förbund inom LO slöt avtal med olika banker som gav medlemmarna rätt till lån enligt vissa standardiserade villkor. Intresset för den här typen av lån minskade dock när skattesystemet ändrades år 1991. Bankernas marknadsföring av blacolån blev också betydligt mer återhållsam p.g.a. den finans- och fastighetskris som förorsakade de stora kreditförlusterna i början av 1990-talet.

I dag arbetar banker och finansbolag åter med direktreklam för blacolån och lönekontokrediter. Den vanligaste formen av lån utan särskild säkerhet är krediter som kopplas till kundens transaktionskonto. För denna kontokredit betalar kunden normalt en limitavgift som uppgår till någon procent av det maximala kreditbeloppet. Denna avgift betalar kunden oavsett om krediten utnyttjas eller inte. Utöver limitavgift utgår ränta för de perioder då krediten utnyttjas. Något krav på amorteringar förekommer inte och det är alltså fritt för kunden att alltid utnyttja krediten maximalt, så länge räntor och andra avgifter betalas.

Kontokreditkort fungerar på ett liknande sätt, även om kunden här skall amortera en del av skulden vid varje betalningstillfälle. Räntan på en kontokredit är generellt högre än räntan på blacolån eller lönekontokrediter. Kreditkortet har i stor utsträckning ersatts av bankkort, där beloppet omedelbart dras från kundens bankkonto och till vilket en kontokredit kan knytas.

S. k. snabblån

Lättheten att låna pengar och skaffa sig krediter leder inte sällan till att konsumenter skaffar sig oöverlagda och dyra krediter som kan komma att undergräva många hushålls ekonomi. För att motverka sådana beteenden beträffande denna form av kreditgivning har det från vissa håll förts fram förslag om mera restriktiva bestämmelser innebärande att det skall gå en viss längre tid innan avtal skall anses vara ingånget, allt för att bereda låntagaren/konsumenten längre betänketid så att denne verkligen skall kunna sätta sig in i vad lånevillkor och ränta får för effekter på den egna privatekonomin och för att om möjligt kunna jämföra villkoren med andra lån som erbjuds på marknaden.

I dag kan ansökan om blacolån göras via Internet eller telefon, men lånehandlingarna skickas hem med post för underskrift innan lånet beviljas. Tekniken gör det också möjligt att lånehandlingar signeras elektroniskt via Internet. Det är dock oklart hur man skall förhålla sig till sådana signaturer i de fall det finns krav på egenhändiga namnteckningar. Kommer sådana tillvägagångssätt att accepteras

kommer kundens betänketid mellan låneansökan och beviljande av krediten i det närmaste att helt försvinna. För de flesta konsumenter torde det inte innebära några problem. Det finns emellertid en risk att en del konsumenter kommer att öka sin skuldsättning genom ööverlagda krediter. Det är därför angeläget att myndigheterna noga följer utvecklingen på området.

S.k. oönskade krediter

Ett annat problem har visat sig vara den kreditgivning som sker när man *i samband med köp* av en kapitalvara i butik på plats erbjuds och beviljas en kredit som inte bara motsvarar varans pris utan är högre; man tar en kredit som man kanske inte hade tänkt sig från början. Krediten kan dessutom allteftersom man amorterar utnyttjas igen och tas i anspråk för nya köp. Detta leder till att konsumenten får en form av "oönskad" kredit som leder till ytterligare skuldsättning. Systemet innebär att man kan fortsätta på samma kredit vid andra köpetillfällen utan att närmare undersöka om billigare kredit går att erhålla på annat håll. Också beträffande den här formen av kreditgivning är det angeläget att myndigheterna noga följer utvecklingen och om det visar sig nödvändigt närmare utreder dessa frågor.

Något om kreditprövningen

Konsumentkreditlagen innehåller ingen närmare bestämmelse om krav på kreditprövning. I begreppet god kreditgivningssed (5 §) ligger emellertid ett krav på att kreditprövning skall ske. Enligt förarbetena anses nämligen en kreditgivare som avstår från varje form av kreditprövning i de flesta fall bryta mot god kreditgivningssed. Dessutom finns i t.ex. bankrörelselagen (1987:617) och lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet bestämmelser om kreditprövning (se om dessa lagar ovan avsnitt 3.2.1).

Det har emellertid framförts den uppfattningen att ett uttryckligt krav på kreditprövning bör införas i konsumentkreditlagen. Vidare har det framförts att närmare bestämmelser om kreditprövning bör kunna meddelas i form av bindande föreskrifter, med därtill hörande lämpliga sanktioner för överträdelser av bestämmelserna, i stället för som nu i form av allmänna råd och riktlinjer.

Det finns därför skäl att också i de här frågorna överväga förändringar och i det sammanhanget även närmare undersöka om

gällande regler för kreditprövning är tillräckliga. Inte minst gäller det vid de s.k. snabblånen.

Eftersom det finns en uppfattning att kreditprövning bör omfatta alla slag av kreditgivare, dvs. även de som i dag står utanför Finansinspektionens tillsynsområde, finns det anledning att också titta närmare på den frågan.

Kontantinsats

I 14 § konsumentkreditlagen anges att en säljare vid kreditköp i enlighet med god sed på marknaden skall ta ut en kontantinsats av köparen och att denna skall motsvara minst 20 procent av varans kontantpris. Av förarbetena till lagen (prop.1991/92:83, bet.1991/92:LU28, rskr.1991/92:319) framgår att kravet på kontantinsats inte gäller vid köp med kontokredit. I de kontakter vi haft med olika aktörer och intressenter på området, har det bl.a. framkommit att de flesta konsumentkrediter som i dag förekommer vid köp ges i form av en kontokredit. Enligt uppgift är det numera i stort sett bara vid kreditköp av bilar och båtar det förekommer kontantinsats.

Av förarbetena till konsumentkreditlagen framgår att syftet med kravet på kontantinsats är att den skall verka återhållande på konsumenternas benägenhet att handla på kredit, dvs. avhålla från otillräckligt genomtänkta åtaganden. Regeln om att 20 procent av priset normalt skall betalas kontant ansågs också stämma överens med vad handeln enligt lång tradition betraktat som rimligt och naturligt. Frågan var dock om kravet på kontantinsats även skulle gälla vid köp med kontokredit, vilket några remissinstanser hade föreslagit. I denna del hänvisades till propositionen till den tidigare gällande konsumentkreditlagen (prop. 1976/77:123), enligt vilken köp med kontokredit i princip borde vara undantagna. Departementschefen framhöll vid det tillfället att ordningen med kontokortskrediter på flera sätt kunde vara praktisk för konsumenten och därför inte borde kompliceras i vidare mån än vad konsumentskyddsintresset från andra synpunkter verkligen påkallade. De flesta kontoköp avsågs falla utanför regleringen om kontantinsats genom bestämmelsens lydelse ”i enlighet med god sed på marknaden”. Eftersom det då inte var praxis med kontantinsats vid kontoköp kunde det inte anses strida mot god sed att underlåta att ta ut en sådan insats.

I 1991 års proposition konstaterades att de flesta köp med kontokredit genomfördes utan någon kontantinsats överhuvudtaget. Till de skäl som tidigare anförts mot ett krav på kontantinsats vid köp med kontokredit lades att, om man ville ha kvar köp med kontokredit som

en smidig betalningsordning, det var svårt att utforma kravet så att det utgjorde en faktor som verkligen effektivt skulle avhålla konsumenterna från oöverlagda kreditköp. Ett krav på att kontantinsats skulle erläggas vid själva köpet skulle innebära att systemet blev svårarbetat och tanken med denna betalningsordning skulle till stor del gå förlorad. Om kravet i stället skulle innebära att konsumenten betalade kontantinsatsen vid ett senare tillfälle skulle tanken att konsumenten tvingas lägga ut en betydande del av priset för att få varan utlämnad till sig inte tillgodoses. Slutsatsen blev att det inte heller i fortsättningen skulle uppställas något krav på kontantinsats vid kontoköp.

Det har visat sig att konsumentkreditlagens krav på kontantinsats inte längre är tillämpligt på en mycket stor del av de kreditköp som numera förekommer och att den återhållande verkan som bestämmelsen syftar till därför har mycket begränsad effekt. Det kan därför finnas skäl att överväga antingen att utöka tillämpningsområdet till att omfatta även kontokreditköp eller att ta bort bestämmelsen.

Den effektiva räntan och information om kreditkostnader

Vid all marknadsföring av krediter och då ett kreditavtal träffas skall säljaren uppge den effektiva räntan för krediten. Detta följer av 6 och 10 §§ konsumentkreditlagen. Krav på uppgift om effektiv ränta finns också i EG:s direktiv om konsumentkrediter.

Den effektiva räntan är enligt definitionen ”kreditkostnaden angiven som en årlig ränta beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall under hänsynstagande till att delbetalningar skall göras under den löpande kredittiden”.

Syftet med informationen är bl.a. att få en fullständigare bild av vad krediten kostar eftersom den effektiva räntan även inkluderar avgifter för krediten. Ett annat viktigt syfte är att den effektiva räntan skall ge ett enhetligt mått på kreditkostnaden, för att kunna jämföra olika krediter, t.ex. mellan olika banklån men också mellan olika typer av krediter, såsom banklån och avbetalningsköp. Den effektiva räntan behöver inte anges för krediter av ringa omfattning, högst 1 500 kr, eller krediter som skall återbetalas inom tre månader.

För krediter som ges för köp av en särskild vara, tjänst eller annan nytthet skall, förutom den effektiva räntan, även kreditkostnaden i kronor anges. Bestämmelsen har till syfte att avhålla från oöverlagda kreditengagemang om konsumenten får klart för sig hur mycket dyrare det blir att handla på kredit. Dessutom skall varans kontantpris anges. Konsumenten skall själv kunna lägga ihop kontantpriset och kreditkostnaden och därmed få information om totalkostnaden för köpet.

Under lagstiftningsarbetet fanns invändningar mot kravet på att kreditkostnaden skall anges i kronor, då detta skulle vara ett dåligt mått för jämförelser med andra krediter eftersom uppgiften inte tar hänsyn till betalningstidens längd (prop.1991/92:83, bet.1991/92:LU28, rskr. 1991/92:319). Avsikten med bestämmelsen är dock inte främst att konsumenten skall få möjlighet att jämföra med andra krediter utan att kreditkostnadsuppgiften skall göra det möjligt att bedöma hur mycket dyrare det blir att ta en viss vara eller tjänst på kredit än att betala kontant. Så länge det inte rör sig om stora skillnader i fråga om betalningstidens längd får därför informationen anses vara tillräckligt rättvisande för sitt ändamål. Några remissinstanser ansåg att kreditkostnaden även borde anges för fristående krediter. Regeringen avvisade dock detta förslag.

I våra kontakter med olika aktörer har vi uppmärksammats på det förhållandet, att många människor har svårt att skaffa sig en uppfattning om den faktiska kreditkostnaden. Även om konsumenten förstår att en kredit med hög effektiv ränta normalt är dyrare en kredit med låg ränta är det närmast omöjligt för konsumenten att omsätta denna information till en uppskattning av kreditkostnaden i kronor och ören. Den effektiva ränta som anges i ett procenttal ger nämligen inte konsumenten någon uppfattning om den totala kostnaden för krediten. I stället kan många människor, särskilt i hushåll med små ekonomiska marginaler, fokusera på uppgiften om hur mycket krediten kostar per månad för att ta ställning till om den ryms i "månadsbudgeten". Information om delbetalningarnas storlek kan dock lätt ge ett missvisande och förskönande intryck när kredittiden är lång. Det är dessutom inte ovanligt att marknadsföringen av krediter med hög kreditkostnad särskilt betonar månadsbetalningarna.

Svårigheten för konsumenterna att tolka uppgiften om den effektiva räntan kan vara en bidragande orsak till att många väljer krediter som är mycket dyra, trots att det kanske skulle vara möjligt för dem att få en kredit med en lägre kreditkostnad. För att öka konsumenternas möjlighet att få en klar bild av vad en kredit kostar kan det finnas anledning att överväga om inte kreditkostnaden i kronor skall framgå även vid marknadsföring av fristående krediter som ett komplement till den effektiva räntan, i likhet med vad som redan gäller vid erbjudanden om kreditköp av särskild vara.

En svårighet med ett sådant generellt krav kan dock vara att det träffar såväl långfristiga krediter som krediter med rörlig ränta, där uppgiften om en total kostnad inte alltid är relevant, t.ex. fastighetskrediter. Sådana krediter är undantagna i EG:s direktiv om konsumentkrediter men omfattas av konsumentkreditlagens krav beträffande effektiv ränta. Det kan därför finnas anledning att i

diskussionen om det ovan nämnda informationskravet överväga eventuella undantag.

Vi har också uppmärksammat att det förekommer att krediter som t.ex. används för inköp av kläder, resor och andra konsumtionsvaror ges med en mycket lång kredittid. Den beviljade krediten utgörs ofta av ett relativt litet belopp, som dock kan ha stor betydelse i ett hushåll med små inkomster. Då återbetalningstiden är lång blir amorteringarna per månad små, vilket är önskvärt för den konsument som har små marginaler. Det totala beloppet som konsumenten kommer att betala blir dock stort, kanske orimligt stort i förhållande till motsvarande kontantbelopp. Inte sällan ges krediter av detta slag dessutom till hög ränta. Mot denna bakgrund kan det eventuellt finnas anledning att fundera över behovet av en bestämmelse som reglerar kredittidens längd i förhållande till den beviljade krediten.

8.4 Försäkringsområdet

Hushållens beroende av finansiella tjänster har ökat under senare år, bl.a. i samband med ändringar i olika trygghets- och välfärdssystem. Valet av exempelvis försäkringsprodukt är inte sällan av stor betydelse för hushållens ekonomi. Det blir allt viktigare för konsumenter att hitta de för den enskilde bästa försäkringslösningarna när det gäller familjeskydd och skydd för egendom. Vidare konkurrerar försäkringsbolagen i allt större omfattning med innehållet i olika försäkringar, t.ex. hem- och motorfordonsförsäkringar. Tidigare har sådana försäkringars innehåll i stor utsträckning varit identiska i olika bolag. En annan omständighet att beakta är att försäkringsmarknaden förändras p.g.a. den ökade internationaliseringen och medlemskapet i EU. Det innebär bl.a. att konsumenter i allt större utsträckning kommer att erbjudas försäkringstjänster av utländska försäkringsgivare. Dessa förhållanden innebär att informationen till hushållen om försäkringsvillkoren, t.ex. vad olika försäkringar omfattar, blir av allt större betydelse.

När det gäller problem på skadeförsäkringsområdet berörs det närmare i avsnittet om tvistlösning (avsnitt 8.9).

8.4.1 Långsiktigt försäkringssparande

Fondförsäkring erbjuds av försäkringsbolag och har någon form av försäkringsinslag. I praktiken är försäkringsinslaget oftast mycket litet och fondförsäkring säljs i huvudsak som placeringsprodukt. Placeringarna sker i en eller flera värdepappersfonder och kunden kan

när som helst byta fonder. Fondförsäkring innebär en möjlighet till individuell anpassning av förvaltningen av de pengar som sparas i försäkringen, medan förvaltningen sker kollektivt, lika för alla, i traditionella försäkringar.

Fondförsäkring säljs i de två skatteklasserna pensions- och kapitalförsäkring. Skillnaderna mellan de olika typerna gäller bland annat beskattningen och bindningstider. Fondförsäkring har haft stora framgångar sedan lanseringen och numera sker 60–70 procent av all nyteckning av försäkringssparande i fondförsäkring. Av de totalt omkring 700 miljarder kr som den 30 juni 1999 fanns placerade i privat försäkringssparande var drygt 110 miljarder kr i fondförsäkring och knappt 590 miljarder kr i traditionell försäkring.

Under senare år har försäkringsbolagen i första hand sålt kapitalförsäkringar till privatpersoner och tjänstepensionsförsäkring till grupper som har möjlighet att välja egna tjänstepensionslösningar. Privata pensionsförsäkringar svarar för en relativt liten del av nysparandet i pensionsförsäkringar.

Det bundna försäkringssparandet har, liksom individuellt pensionsparande i bank, särskilda skatteregler som skiljer sig från den vanliga kapitalbeskattningen. Skatten tas ut årligen och beräknas på en schabloniserad avkastning. Det är den genomsnittliga statslåneräntan året före beskattningsåret som ligger till grund för beskattningen och denna schablonavkastning beskattas sedan med 15 procent (pensionsförsäkring) och 27 procent (kapitalförsäkring). En effekt av den här typen av beskattning är att skatten inte påverkas av fondbyten och inte har någon direkt koppling till den verkliga avkastningen på sparkapitalet.

Det är dock långt ifrån säkert att beskattningen av en kapitalförsäkring är förmånligare för spararen än vanlig reavinstskatt. Utfallet beror på vilken avkastning man får på sitt sparande och hur ofta man byter fonder. Med hög avkastning och många byten är kapitalförsäkringsbeskattning förmånligast, medan vanlig reavinstskatt är bäst vid lägre avkastning eller om man gör mycket få byten. Problemet är att det ofta är mycket svårt för den enskilde - konsument eller annan - att göra sådana här jämförelser, särskilt eftersom den framtida avkastningen är den viktigaste faktorn för vilken typ av beskattning som är förmånligast.

Situationen försvåras ytterligare av att avgifterna i försäkringsparande ofta tas ut på ett mycket komplicerat sätt som är svårt att överblicka för konsumenten. I traditionella försäkringar sker avgiftsuttaget dels på varje inbetald premie, dels på kapitalet. Avgifterna kan bestå av en del som ett fast krontal (styckekostnad) och en procentuell del. Det förekommer även andra typer av avgiftsuttag

och även om försäkringsbolagen i dag har ganska stränga regler när det gäller att redovisa vilka kostnader som belastat de enskilda försäkringarna är det svårt att i förväg veta hur avgifterna kommer att påverka värdeutvecklingen.

I fondförsäkring sker avgiftsuttaget på två nivåer. För det första betalar kunden avgifter till fondförsäkringsbolaget. De kan bestå av årliga avgifter i procent och en styckekostnad plus en avgift på varje inbetalning. På nästa nivå betalar kunden avgifter i de fonder som han eller hon väljer. Det är mycket svårt för en kund att väga ihop dessa olika avgifter till en total kostnad, vilket försvårar effektiv pris-konkurrens.

I propositionen till nya försäkringsrörelselagen (prop. 1998/99:87 s. 178) betonas att den information som i första hand bör tillgodoses genom rörelsereglerna är information i ekonomiskt hänseende, t.ex. om avgifter och återbäring. Ansvaret för att denna typ av ekonomisk information blir tillfredsställande utformad åvilar den myndighet som regeringen bestämmer. Vi utgår därvid från att berörda myndigheter i detta avseende har det

lagstöd som krävs för att förbättra förhållandena för konsumenterna.

8.4.2 Det nya pensionssystemet

Det nya pensionssystemet består som det tidigare redogjorts för av bl.a. en *premiepension* som är en helt ny form av pension och som innebär mer aktivitet av den enskilde. Av inkomsten avsätts högst 2,5 procent till Premiepensionsmyndigheten (PPM). Premiepensionspengarna är reserverade för var och en. De kan inte tas ut förrän man blir pensionär och under tiden placeras de i värdepappersfonder. Man kan själv välja vilka *fonder* pengarna skall placeras i.

4,2 miljoner människor kommer att omfattas av den nya premiepensionen. Av dessa har hälften i dag inte något eget fond- eller värdepapperssparande. Därmed tillkommer en ganska stor och helt ny grupp av fondsparare som måste få erforderlig kunskap, information och vägledning.

För den enskilde kommer i många fall den nya ordningen att föra med sig stora problem eftersom många kommer att få svårt att förstå innebörden av systemet och vilka konsekvenser det kan få. Bl.a. finns det enligt PPM ca 1 000 fonder att välja mellan och den information som för närvarande ges i fondkatalogerna är ofta alltför begränsad. De val man ställs inför är många; hur gör man och vilken eller vilka fonder skall man välja, bör man byta fond och i så fall när, hur skall man tillgodogöra sig den information som ges i institutens faktablad, skall

man välja eventuellt efterlevandeskydd, eventuell överföring av pensionsrätt etc.

Utöver den allmänna pensionen förekommer *avtalspension* grundad på kollektivavtal. De som omfattas av avtalspension kommer i ökad omfattning att själva få bestämma hur pensionsmedlen skall förvaltas. Den enskilde kan välja bl.a. försäkringsbolag och sparform. Också här är det sålunda fråga om att den enskilde måste engagera sig och personligen agera när det gäller fondsparande.

I propositionen om det reformerade ålderspensionssystemet finns en utförlig beskrivning av principerna för socialförsäkringsorganens information till den enskilde (prop. 1997/98:151 s. 634-640). Där framgår bl.a. att Riksförsäkringsverket har huvudansvaret för samordningen av informationen.

Konsumenternas kunskaper om pensionssystemen

I samband med förberedelserna för informationsinsatserna för det nya pensionssystemet genomförde Riksförsäkringsverket (RFV) en ganska omfattande undersökning om allmänhetens kunskaper, intresse och handlande när det gäller pensioner.

Undersökningen visar att de flesta har dålig kunskap om pensionskyddet i allmänhet. T.ex. tror ca 45 procent att privata pensionsförsäkringar samordnas med det nya pensionssystemet. Vidare önskar 44 procent personlig rådgivning om det nya pensionssystemet.

Vid informationsinsatsen om det nya pensionssystemet som genomfördes våren 1999 kunde allmänheten genom berörda myndigheter få ytterligare information via telefon, Internet och personliga besök. Av de personer som hörde av sig för frågor eller ytterligare information om det nya pensionssystemet hörde 80 procent av sig via Internet. Telefonförfrågningarna däremot blev färre än man hade räknat med. Under perioden tog man emot ca 1000 samtal per dag, vilket motsvarade 1,5 procent av det antal personer som fått sig tillsända informationen; vidare hörde 100-150 personer av sig varje dag genom brev till myndigheterna.

Myndigheterna hade en hög ambitionsnivå och en omfattande kampanj. De rådfrågande hade möjlighet att både ställa frågor och få svar på sitt eget modersmål. Man ordnade lokala möten ute i landet hos försäkringskassorna och möten med studieförbund. Försäkringskassan ställde upp med personal vid dessa möten utan kostnad. RFV hade också en särskild utlandsavdelning för de som omfattas av systemet men som av olika skäl inte längre bor eller vistas i Sverige.

Resultatet av de informations- och rådgivningsinsatser som genomfördes visar enligt Riksförsäkringsverket att människor i allmänhet efterfrågar och är mer intresserade av *individuell* information och rådgivning, inte av allmän information om pensionssystemet som sådant och dess uppbyggnad.

Av olika kategorier människor har enligt RFV invandrargrupperna sämst kunskap om pensioner. En förklaring anses vara att invandrarorganisationerna är mer splittrade än andra intressegrupper; kategorin invandrare är inte homogen och det har aldrig funnits någon stark gemensam invandrarorganisation. Väl organiserade och starka intresseorganisationer, t.ex. för funktionshindrade och pensionärer, tillvaratar och verkar mycket bättre för sina medlemmars intressen och hos personer som tillhör dessa kategorier var kunskaperna mycket bättre.

Den svåraste gruppen att nå med informationen visade sig vara, förutom vissa invandrargrupper, en kategori av "aktivt" ointresserade unga människor, främst män i 20–30 års åldern, som för den skull inte nödvändigtvis är låginkomsttagare, lågutbildade eller arbetslösa. Det handlar snarare om en grupp som mer eller mindre aktivt bestämt sig för att inte intressera sig för den här typen av frågor.

Riksförsäkringsverket har i juni 1999 gjort en uppföljning av informationsinsatserna och det utskick av årsbeskeden ("det orange kuvertet") som gjordes våren 1999. Det visade sig då att kunskapen om den nya allmänna pensionen hade ökat sakta. En tendens var dock att förtroendet för pensionsinformationen sjunker och enligt Riksförsäkringsverket borde detta stämma till eftertanke och förhoppningsvis leda till ett bättre samarbete mellan de olika aktörerna framöver. En majoritet av de tillfrågade (71 %) önskade dock mer information om den nya allmänna pensionen.

FORA Försäkringscentral informerar om valmöjligheterna vid avtalspension och tar hand om de val som löntagarna gör. Vid det val på SAF-LO området som genomfördes 1998 och som berörde 915 000 löntagare avstod 365 000 från att välja annan förvaltare än AMF Pension. Av dessa 365 000 personer beräknas ca 150 000 ha gjort ett "aktivt val" genom att vara passiva, dvs. de önskade också i fortsättningen ha pengarna placerade hos AMF Pension och avstod därför medvetet från att välja annan placering. De flesta av dem som på det här sättet gjorde ett aktivt val valde alltså att ha kvar pengarna hos AMF Pension; den näst största gruppen (17 %) valde ett särskilt försäkringsbolag.

Förutom val av försäkringsbolag och sparform skulle försäkrings-tagaren välja familjeskydd, återbetalningsskydd eller att avstå från

detta skydd. Sju procent valde familjeskydd, 50 procent valde återbetalningsskydd emedan övriga avstod från val i dessa hänseenden.

Ett önskemål som kommit fram är att man i största möjliga omfattning söker samordna informationen i fråga om den allmänna pensionen och avtalspensionen. Den enskilde skulle då ha lättare att få en överblick av de totala ekonomiska förhållanden som gäller vid pensionstillfället. Det är emellertid oklart om och i vilken omfattning en samordning av information kan komma att ske. I förarbetena (prop. 1997/98:151 s. 640) har man dock förutsatt att informationen mellan Premiepensionsmyndigheten och försäkringskassan samordnas.

Mot bakgrund av vad som framkommit beträffande bristande kunskaper och bristande intresse för pensionsskyddet anser vi det vara angeläget att åtgärder vidtas för att underlätta för konsumenterna att bilda sig en uppfattning om hur de ekonomiska förhållanden i detta hänseende ser ut.

FORA har visat sig vara positiv till en samordnad information för den allmänna pensionen och avtalspensionen. Ett första steg enligt FORA måste dock vara att finna gemensamma beräkningsmodeller för hur prognoser och avgifter beräknas.

I Riksförsäkringsverkets ovan nämnda uppföljning anges att förhoppningen är att verket skall få ett starkt samarbete med parterna inom avtalspensionen och det optimala vore enligt verket att kunna presentera en helhetsbild för alla om hur stor var och ens totala pension blir (den allmänna pensionen + avtalspensionen) eftersom det visat sig att för de allra flesta är pensionens olika delar mindre intressant än helheten.

Det finns således idag en vilja att samordna informationen om premiepensionen med den om avtalsförsäkringar. För att möjliggöra en jämförelse mellan den allmänna pensionen och avtalspensionen måste emellertid sådana faktorer som t.ex. begrepp och utbetalningstid vara enhetliga.

Det vore enligt vår mening också bra om berörda parter, dvs. Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och arbetsmarknadens parter, i det sammanhanget undersöker möjligheterna för en gemensam central och lokal rådgivning.

I detta sammanhang finns det anledning att uppmärksamma ett uppdrag som regeringen den 10 juni 1999 gett Konsumentverket. Uppdraget innebär att verket inom ramen för sitt ansvarsområde skall bidra till en tydligare information på pensionsparområdet och inleda en kartläggning när det gäller variationer i det långsiktiga pensionsparandet mellan olika hushållskategorier. Uppdraget innebär vidare att Konsumentverket skall komplettera Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten när det gäller att förmedla information till

hushållen om principfrågor rörande pensionssparande, bl.a. genom verkets webbplats, utbildning av konsumentvägledare och via tidskriften Råd och Rön. Enligt beslutet skall verket vidare presentera vilka möjligheter som står till buds när det gäller att regelbundet och mer ingående följa dessa frågor genom bl.a. statistiska undersökningar. I uppdraget ingår även att mot bakgrund av resultatet av Konsumentverket/KO:s rättsliga marknadsbevakning på området, överväga om skärpta krav bör ställas på företagens marknadsföring.

8.5 Internet

8.5.1 Internetanvändningen på området

Det finns inga säkra uppgifter om hur många svenskar som i dag har tillgång till Internet. De flesta skattningar pekar dock på att det rör sig om ungefär halva befolkningen. Det är framför allt i fråga om tjänster inom bankområdet som Internetanvändningen i dag förekommer. På försäkringsområdet har däremot utvecklingen inte kommit lika långt.

De första *Internetbankerna* lanserades i slutet av 1996 och i dag har antalet kunder passerat 850 000. Antalet kunder ökar för närvarande med 40 000–50 000 per månad och de främsta användarna är män i åldern 25–49 år boende i storstäderna; mycket talar för att ökningstakten fortsätter de närmaste åren. Det som skulle kunna bryta den snabba tillväxttakten anses vara oro kring Internetbankernas säkerhet. I de attitydundersökningar som regelbundet genomförs är oron för säkerheten anledningen till att många kunder trots allt fortfarande är tveksamma till att ansluta sig till en Internetbank.

Internetbankerna bygger successivt ut antalet tjänster som kunderna kan utföra från sin dator. I dag kan man betala räkningar, flytta pengar mellan olika konton, öppna konton, fonder och ansöka om krediter. Hos alltfler Internetbanker går det också att göra olika värdepappersaffärer.

Till tjänsterna fogas ofta olika informationstjänster, som kunden kan använda för att få aktuell information om de finansiella marknaderna och annat som påverkar privatekonomin.

Enligt branschen är det möjligheten för kunden att få översikt över sin privatekonomi som upplevs som det största mervärdet i kombination med möjligheten att kunna utföra sina bankärenden när som helst på dygnet.

Redan i dag finns möjlighet att skicka e-post med frågor till banken och hos de flesta Internetbanker finns också möjligheten att ringa och

få personlig hjälp om det uppstår problem. De flesta räknar med att möjligheterna till individuell rådgivning kommer att vidareutvecklas.

En tänkbar utveckling är individuell rådgivning on-line eller genom en kombination av Internet och telefon. Det fungerar så att kunden talar med banktjänstemannen via annan telelinje samtidigt som kunden är uppkopplad till Internet. Banktjänstemannen kan då besvara frågor muntligt och kan komplettera den genom att skicka information till kunden via nätet.

Det här får anses skapa unika möjligheter att förbättra rådgivningen till konsumenterna, som i lugn och ro får möjlighet att överväga och pröva olika alternativ. Tillgång till Internet gör det också möjligt att på ett smidigt sätt vända sig till olika aktörer för att leta upp de bästa och mest prisvärda alternativen. Det är lätt att via Internet skicka t.ex. en lån- eller försäkringsförfrågan till flera institut för att därefter utvärdera de olika erbjudanden som förfrågan resulterar i.

Internet anses också ha inneburit en revolution för alla som vill handla med aktier. Ett antal lågprismäklare har de senaste åren etablerat sig vilket medfört att kunderna kan köpa och sälja aktier till lägre kostnader än tidigare. Samtidigt kan de via Internet få tillgång till olika informationstjänster som gör att vanliga aktiesparare på ett helt annat sätt än tidigare kan konkurrera med professionella aktörer. Tillkomsten av nätmäklare har inneburit en generell prispress på avgifterna för att handla med aktier. Det är troligt att denna utveckling kommer att fortsätta och mycket talar för att den i grunden ganska enkla mäklartjänsten det är fråga om, kommer att prissättas helt annorlunda än för bara några år sedan.

Användning av informationsteknik innebär alltså stora möjligheter för konsumenterna att stärka sin ställning på marknaden. De får lättare tillgång till viktig information och tillgång till ett större utbud av varor och tjänster, vilket på sikt kan främja konkurrensen och ge lägre priser. Informationstekniken kan även medföra förbättrad tillgång till service för vissa grupper såsom handikappade, äldre och boende i glesbygd.

För att konsumenterna skall kunna dra nytta av tekniken krävs emellertid att de kan och vågar använda den. För att de nya tjänsterna skall få stor spridning och användning krävs det bättre information och kunskap samt att tekniken är tillförlitlig. Säkerheten måste utvecklas och informationen om sådana frågor måste förbättras.

8.5.2 Säkerheten vid Internetanvändning

Internet har alltså förändrat inte bara våra arbeten och umgängesvanor utan också våra inköpsvanor. Till detta kommer att alltfler använder sig

av Internet för finansiella tjänster. För att konsumenterna skall kunna ta tillvara de möjligheter som Internet och elektronisk handel ger måste det finnas ett starkt och säkert konsumentskydd.

De problem som aktualiseras är sådana som rör integritet, avtals- och köprättsliga frågor, reklamationer, domsrätt vid tvister, marknadsföring och bedrägerier. Internethandeln innebär också ökad anonymisering av aktörerna vilket ställer nya krav på regelverket när det gäller identifiering, underskrift, betalning, information och avtalsvillkor.

En särskild utredare (dir. 1998:64, Konsumenträttigheter i IT-samhället) har i uppdrag att undersöka och kartlägga vilka speciella problem av främst *marknadsrättslig* natur som konsumenten kan ställas inför i samband med elektronisk kommunikation i informations-samhället. Några säkerhetsfrågor av det slag som vi ovan har aktualiserat ingår inte i det uppdraget.

I våra direktiv anges att vi skall analysera säkerhetsaspekter från ett konsumentperspektiv rörande användning av informationsteknik, t.ex. sådant som rör användning av betalkort, feldebiteringar och dröjsmål med betalningsförmedling, och lämna förslag om hur konsumenterna kan tillförsäkras att informationstekniken kan användas på ett säkert sätt. I detta sammanhang kan enligt direktiven frågor som rör samhällets tillsyn behöva uppmärksammas och här skall särskilt beaktas det arbete som bedrivs inom t.ex. Banklagskommittén. Den kommittén behandlar emellertid inte närmare sådana frågor.

I en konsumentpolitisk utredning som den förevarande, saknas förutsättningar för att närmare gå igenom den här typen av frågeställningar av mera teknisk karaktär. Vad vi kan göra är att rapportera vilka konsumentproblem vi funnit och - i den mån vi kan göra en bedömning av konsumentskyddet (lagstiftnings-, kontroll- och övervakningsförhållandena) – redogöra för dessa.

Internetbanker

I en promemoria från Finansinspektionen, Tillsynsaspekter på Internetbaserade banktjänster på den svenska marknaden (1997-12-10) lämnas en beskrivning av gjorda iakttagelser utifrån intressen inspektionen har att tillvarata. Promemorian redovisar de grundläggande krav som för närvarande kan ställas på institutens Internettjänster.

Enligt promemorian finns det tre områden inom vilka inspektionen uppställt ett antal grundkrav utifrån det skyddsintresse som inspektionen har att bevaka samt med hänsyn till tillsynsaspekter. Dessa krav bedöms vara tillämpliga även i arbetet med att analysera

bankernas tjänsteutbud via Internet och enligt rapporten överensstämmer de också med bankernas egna intentioner. De tre områdena är avtalsreglering, revisionsspår och säkerhetslösningar baserade på risk och väsentlighet.

När det gäller *avtalsreglering* krävs bl.a. att kunden skall teckna särskilt avtal med banken om anslutning till bankens tjänster via Internet. I avtalet skall särskilt anges vilka tjänster som är möjliga att genomföra via Internet. Vidare skall bankens ansvar för såväl säkerheten som kundens ansvar härvidlag beskrivas. Banken skall också beskriva vilket ansvar banken har för tillgänglighet till tjänsterna och hur avbrotts-situationer hanteras. Detta anmärks som särskilt viktigt eftersom Internet till sin natur inte ägs av någon eller har någon ansvarig samt inte är föremål för tillsyn. Eftersom också den rättsliga sidan är oklar måste banken erbjuda kunden alternativa möjligheter att genomföra erbjudna tjänster på annat sätt.

Med *revisionsspår* avses att ett krav på rekonstruktion av genomförda transaktioner m.m., måste uppställas dels av konsument-skyddsintresse, dels för att möjliggöra en korrekt hantering av reklamationer från kunder. Det sista anses vara viktigt eftersom tillgängligheten på Internet varierar kraftigt och är utanför bankens kontroll.

När det gäller det tredje området - *säkerhetslösningar baserade på risk och väsentlighet* - är en viktig punkt som hänger samman med kravet på revisionsspår, att det skall finnas loggningsfunktioner för internetkoncept som möjliggör dels uppfyllande av ovan nämnda krav, dels utgöra underlag för bankens övervakningsfunktion; det sistnämnda innebär att loggningen skall ge underlag för analys och åtgärd i händelse av intrång eller försök därtill.

När det gäller säkerhetslösningar framhålls att kravet på skydd mot obehörigt intrång bör ställas högt med tanke på Internets natur och att tjänsterna innebär att kunderna tillåts ändra i bankens reskontror beträffande kundens egna konton. Kravet innebär också att kunden måste på ett säkert och betryggande sätt kunna identifieras och kontrolleras så att endast han får åtkomst till egna konton. Vidare måste genomförda transaktioner kunna knytas till kunden vid varje tillfälle.

Enligt promemorian uppfylls de redovisade kraven men det anmärks särskilt att den snabba teknikutvecklingen kan medföra nya risker. Därför måste enligt inspektionen utvecklingen för Internettjänster noggrant följas ur såväl konsument- som tillsynsintressen.

Den elektroniska handeln

När det gäller den senaste utvecklingen på området har den inneburit ytterligare problem. Den elektroniska handeln via Internet med vanliga kontokort, t.ex. VISA- och MasterCardkort, som bankerna är utgivare av, är nämligen nu i full gång och för med sig ytterligare frågor av säkerhetskaraktär.

Under vårt arbete har vi funnit att många ifrågasätter om den nya tekniken och systemen är säkra. Kan man lita på att kontona är säkra från obehörigt intrång, att koder och kontonummer som lämnas ut via Internet eller telefon inte kan användas av andra, kommer betalningar fram som förmedlas via bankens nya allt mer sofistikerade betalningssystem etc.?

Såsom förhållandena är i dag måste den enskilde – i de fall kod eller kontonummer lämnats ut vid köp via telefon eller Internet – mycket noggrant kontrollera sina kontoutdrag och bevaka att inte någon obehörigen utnyttjar kontonumret. Vi har från rikskriminalen fått uppgift om att det blivit allt vanligare med anmälningar om att obehöriga uttag gjorts och som kan hänföras till vissa brister i rutinerna i samband med kontokortsanvändning.

Möjligheten att handla genom att endast uppge sitt kontonummer, i första hand via Internet men också över telefon, för alltså med sig ytterligare problem främst av säkerhetskaraktär.

Enligt vår mening är det angeläget att utvecklingen av nya tjänster från banker och andra finansiella institut följs mycket noggrant. Det är viktigt att instituten själva och tillsynsorganen bevakar säkerhetsaspekterna och informerar konsumenterna om vilka riskerna är samt att konsumenterna hålls skadeslösa när säkerheten brister. Eftersom det i första hand åvilar Finansinspektionen att särskilt bevaka dessa frågor skulle inspektionen kunna ges i uppdrag att göra en närmare kartläggning av området i syfte att förbättra säkerheten på det här området.

8.6 Rådgivning

De finansiella instituten har omfattande och dagliga kontakter med konsumenterna. I de allra flesta fall utfaller dessa kontakter till belåtenhet för kunden. Men genom de kontakter vi haft under utredningsarbetet har det vid upprepade tillfällen framkommit att många konsumenterna i skilda avseenden varit missnöjda och i några fall också känt sig direkt vilseledda av den information eller de råd de fått av instituten. Konsumenten kan också känna sig maktlös när han försöker påtala

brister i t.ex. den muntliga informationen och inte får gehör för dessa. Detta missnöje kan ofta ha sin grund i konsumenternas bristfälliga kunskaper om exempelvis nya sparformer och alternativa försäkringslösningar m.m. Emellertid kan man inte enbart hänföra detta till bristande kunskaper. En grundläggande orsak torde också vara – förutom dålig information och svårigheterna att intressera konsumenterna – att institutens rådgivning vad gäller mer komplicerade produkter fortfarande är anpassad till den traditionella kundkretsen av erfarna och kunniga sparare. I vissa fall kan orsaken till problemen vara att någon egentlig rådgivning inte förekommer, dvs. att det inte förs någon dialog mellan rådgivaren/säljaren och konsumenten.

De mäklare och ekonomiska rådgivare som ofta vägleder kunderna och förmedlar tjänsterna har inte alltid den nödvändiga erfarenheten av att informera den nya kategori av exempelvis värdepappers- och aktiesparare som konsumenter utgör. Visserligen finns ett regelverk som reglerar vissa delar av denna verksamhet och även om instituten förbättrat rutiner och utbildning av personal, återstår mycket att göra i denna del. Utmaningen ligger således inte enbart i att säkra en miniminivå för konsumentskyddet utan också att aktivt verka för att förbättra kvaliteten på rådgivningsområdet. Rådgivningen måste till sitt innehåll bestå av en diskussion och undersökning av den enskildes behov och förmåga, upplysning om alternativa spar- och försäkringsformer och en orientering om utbudet av olika tjänster. Härmed avses självklart inte att instituten skall behöva jämföra sig själva med andra bolag och samtidigt peka på för- respektive nackdelar i sina egna produkter.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att säkerställa kvaliteten på sådana tjänster som riktar sig mot hushåll eftersom många konsumenter saknar nödvändiga kunskaper. Instituterna torde själva ha de bästa förutsättningarna att på ett tillförlitligt sätt dokumentera de råd man ger konsumenten. Det finns därför anledning att närmare undersöka vilka möjligheter det finns för att skapa bättre förutsättningar för konsumenten att få ersättning för förluster som orsakats av bristande rådgivning.

I detta sammanhang finns det anledning att uppmärksamma en annan fråga av informations- och rådgivningskaraktär. Konsumentvägledarnas Förening har påpekat att dess medlemmar i sitt dagliga arbete i den kommunala konsumentverksamheten får ägna allt mer tid åt ekonomisk rådgivning och att det finns en risk att det blir ytterligare sådana uppgifter med anledning av det nya pensionssystemet.

Generell information anser vägledarna inte vara något problem, inte heller att hänvisa rådfrågande till rätt instans. Däremot finns en allmän kunskapsbrist hos vägledarna om det finansiella systemet. Området

anses vara svårt och alltför kvalificerat. Hos vägledarna saknar man dessutom nödvändiga resurser för att hantera pensions- och annan ekonomisk rådgivning.

Det har från flera håll framförts önskemål om mera ingripande och förpliktande bestämmelser vid professionell rådgivning till enskilda kunder. De frågor som aktualiserats är bl.a.

- ett uttryckligt *rådgivaransvar*,
- en *omvänd bevisbörda*, dvs. det skall åvila den ekonomiske rådgivaren att visa att det ”bästa rådet” har lämnats och att eventuell skada för konsumenten inte har sin orsak i bristande eller felaktig rådgivning och
- en *omsorgs- och avrådningsplikt* motsvarande den i konsumenttjänstlagen.

Vi är medvetna om de bevisvårigheter som t.ex. en ordning med omvänd bevisbörda kan föra med sig men anser ändå att de här frågorna är angelägna och bör övervägas.

Härutöver har idéer och förslag om åtgärder av mera frivilligt slag aktualiserats som t.ex. *en gemensam och neutral rådgivningsinstans* för hela området finansiella tjänster, även värdepappersområdet. Vi ser det som önskvärt att huvudmännen för Konsumenternas Bank- och Försäkringsbyråer närmare undersöker förutsättningarna för en gemensam organisation, som i så fall borde innefatta även värdepappersmarknaden. I det sammanhanget bör även kunna undersökas förutsättningarna för en för hela området finansiella tjänster *gemensam databas*, tillgänglig för alla.

8.7 Privatekonomi – ett nytt skolämne

Trots den relativt omfattande information som sprids till kunderna har det alltså visat sig att det fortfarande finns stora informationsproblem på området som tillsammans med bristande kunskaper hos konsumenterna om finansiella tjänster - och den nya tekniken – skapar de flesta problemen. I första hand är det emellertid fråga om ett *kommunikationsproblem* eftersom kunden inte alltid förstår de termer och villkor som tillämpas i avtalen och inte har den kunskap som ofta behövs för att ställa relevanta frågor. Det för med sig att många inte heller förstår innebörden och konsekvenserna av sitt handlande.

Informationen på det finansiella området är ofta utformad på ett för den enskilde inte helt begripligt sätt. I många fall är det också mera fråga om marknadsföring från institutens sida än saklig information.

Av de rapporter från Finansinspektionen och Konsumentverket som det redogjorts för tidigare framgår att konsumenter i många fall har bristande kunskaper i frågor som rör området finansiella tjänster och att de anser sig vara dåligt informerade. Att det förhåller sig på det sättet visar också den ovan nämnda undersökning Riksförsäkringsverket (RFV) genomförde i samband med förberedelserna för informationsinsatserna för det nya pensionssystemet, om allmänhetens kunskaper, intresse och handlande när det gäller pensioner.

Flera utredningar visar entydigt att skolelever behöver och bör få bättre kunskaper om finansiella frågor. År 1994 gjorde Stand Information en undersökning bland 550 gymnasieelever i Stockholms, Värmlands och Gävleborgs län om förståelsen av försäkringsord. Att ingen av dessa elever förstod betydelsen av "respitmånad" är inte förvånande. Åtta av tio förstod inte heller finessen med värdesäkrad pensionsförsäkring. Att så många som hälften trodde att man får pris eller belöning när försäkringsbolag säger att "premien är 1 000 kr" manar däremot till eftertanke. Likaså att nästan ingen av eleverna kunde förklara ordet "karens".

En liknande undersökning, med i stort sett samma resultat, genomfördes på bankområdet år 1995. Vid den undersökningen visade det sig att ett i finansiella sammanhang så centralt begrepp som riskspridning inte förstås av 2/3 av befolkningen. En annan vanlig missuppfattning var att många trodde att kreditprövning innebär att man får kredit på prov.

Av Riksförsäkringsverkets rapport Allmänhetens kännedom, kunskaper om och attityder till det nya pensionssystemet (rapport 1, maj 1995) framgår bl.a. att yngre människor (16–29 år) hade mycket små kunskaper om pensionssystemet och i den mån de hade någon uppfattning, de flesta trodde att de kommer att få sämre pension i framtiden. Av rapporten framgår vidare att ca 85 % önskade mer information om det nya pensionssystemet i allmänhet och hur det påverkar den enskilde.

Den finansiella sektorn har blivit mer konkurrensutsatt och utbudet och mångfalden av olika produkter har ökat. Utvecklingen för med sig större krav på konsumenternas förmåga att tillgodogöra sig information. Dessutom finns en ökad medvetenhet om att det allmänna försäkringssystemet inte längre ger samma förmåner som tidigare samtidigt som samhället förväntar sig att medborgarna tar ett större personligt ansvar för sitt privata försäkringsskydd.

I dag är det inte alldeles enkelt att varken som lärare eller elev själv skaffa sig kunskap och orientera sig inom både bank- och försäkringsområdena. Här fordras ett samlat grepp för att göra hela den finansiella sektorn tillgänglig och begriplig för alla människor.

Genomgången här torde visa att det inte minst hos många unga konsumenter förekommer både stor kunskapsbrist och ointresse för privatekonomiska frågor. För att om möjligt hejda en fortsatt sådan utveckling är det enligt vår mening angeläget att åtgärder vidtas för att öka kunskaperna och få människor mer intresserade av sin privatekonomi.

En möjlig väg skulle kunna vara att göra privatekonomi till ett nytt skolämne. Målet skall vara att när eleverna slutar skolan skall de ha fått ökade kunskaper om elementära finansiella begrepp och beräkningar, ha bättre förståelse för de privatekonomiska villkoren, vara duktigare på att värdera privata finansiella risker, känna till sina skyldigheter i olika avseenden, kunna ta tillvara sina rättigheter och skaffa tillgång till finansiell information och rådgivning samt känna till och ta ansvar för den egna ekonomin.

8.8 Reklamationshantering

Det sätt på vilket kunderna blir bemötta av de finansiella instituten och den klagomålshantering som förekommer där är viktiga för kundernas uppfattning och tilltro inte bara till det enskilda institutet som sådant utan även för tilltron till - och viljan att använda sig av - de finansiella tjänster som erbjuds enskilda. Det sätt på vilket reklamations- och klagomålshandlingen handhas måste även vara av intresse för instituten eftersom en seriös och väl fungerande reklamationshantering också torde ge instituten en bra uppfattning om vilka problem som finns, s.k. feedback, allt för att skapa tilltro till de tjänster som instituten erbjuder.

Enligt vad vi fått erfara fungerar klagomålshandlingen väl hos de flesta institut på bank- och försäkringsområdet. Den låga bifallsprocenten för anmälningar på bank- och försäkringavdelningarna hos Allmänna reklamationsnämnden (ARN) anses bero på att innan anmälan görs hos ARN har ärendet behandlats noggrant inom berört institut. Även Finansinspektionen har förklarat som sin uppfattning att klagomålshandlingen fungerar väl.

Man kan dock inte bortse från att det kan finnas ett s.k. mörkertal; konsumenter som alls inte reklamerar eller som accepterar ett negativt svar redan vid en första och mera informell kontakt med institutet. Det har nämligen visat sig att den personal hos instituten som konsumenterna först kommer i kontakt med när reklamation sker inte sällan är dåligt informerad. Det gäller såväl beträffande sitt eget instituts förhållningssätt till klagomål som till de regler och den praxis

som kan finnas på området. Här torde instituten kunna lösa de problemen genom interna utbildnings- och informationsinsatser.

8.9 Tvistlösning

8.9.1 Närmare om tvistlösning utanför domstol

Sedan den 30 mars 1998 finns kommissionens Meddelande om reglering av konsumenttvister utanför domstol och Rekommendation om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol (SEK/1998/198 slutlig). Där i anges att det är nödvändigt med en gemenskapsinsats om reglering av konsumenttvister och att det brådskar för utvidgning av konsumenters talerätt och reglering av konsumenttvister inom den inre marknaden. Resultaten av de diskussioner som fördes under samråden om grönboken och 1996 års handlingsplan visade nämligen att ett av de mål man främst eftersträvar är att underlätta regleringen av konsumenttvister genom att komma till rätta med bristen på proportion mellan det omtvistade ekonomiska värdet och kostnaden för den rättsliga regleringen av tvisten.

Meddelandet består av en rekommendation som fastställer de principer som skall tillämpas på förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol. Vidare finns en reklamationsblankett intagen i rekommendationen som skall underlätta kommunikationen mellan konsumenter och näringsidkare och med vilken man skall kunna inleda ett förfarande utanför domstol om man inte lyckas göra upp i godo. Meddelandet innehåller inledningsvis en probleminventering och beskrivning av tre metoder som anses förbättra konsumenternas rätt att få sin sak prövad, nämligen i) förenkling och förbättring av det rättsliga förfarandet ii) förbättring av kommunikationen mellan konsumenter och näringsidkare iii) inrättande av förfaranden som handläggs utanför domstol.

När det gäller den sista metoden anges, att om man kan säkerställa vissa rättssäkerhetsgarantier för de förfaranden som handläggs utanför domstol skulle man å ena sidan kunna minska betydelsen av deras nackdelar och å andra sidan öka dessa systems trovärdighet i konsumenternas ögon, liksom det ömsesidiga förtroendet mellan de olika medlemsstaternas olika instanser för tvistlösning utanför domstol. Genom meddelandet förordar och lanserar kommissionen de två senare alternativen. Kommissionens initiativ syftar till att komplettera den politik som medlemsstaterna driver på området för att uppnå en hög konsumentskyddsnivå i enlighet med artikel 129a i fördraget. Med

hänsyn till subsidiaritetsprincipen (artikel 13b i fördraget), inskränker sig insatsen till det som är nödvändigt för att uppnå det uppställda målet; genomförandet av den föreslagna insatsen förutsätts ske på frivillig basis.

Rekommendationen vänder sig till de instanser som har ansvaret för reglering av konsumenttvister utanför domstol, till alla fysiska och juridiska personer som har ansvaret för att sådana instanser inrättas och för hur de fungerar, liksom till medlemsstaterna i den mån de är delaktiga. Här rekommenderas att alla nu existerande eller framtida instanser med behörighet att reglera konsumenttvister utanför domstol respekterar vissa principer för förfarandet, nämligen

1. *Principen om oberoende*: Den beslutande instansens oberoende skall säkerställas så att man kan garantera att denna agerar opartiskt.
2. *Öppenhetsprincipen*: Lämpliga medel skall inrättas för att garantera förfarandets öppenhet genom *information om* förfarandet, vilka tvister som kan prövas, parternas kostnader för förfarandet, vilken typ av regler instansen grundar sina beslut på (rättsregler, skälighet, god sed, etc.), hur instansen fattar sina beslut och beslutens juridiska värde, med tydlig uppgift om de är tvingande och om de går att överklaga samt en *årsrapport* från instansen över fattade beslut som skall göra det möjligt att utvärdera resultaten och fastställa vilka typer av tvister som instansen har handlagt.
3. *Den kontradiktoriska principen*: Förfarandet skall ge alla parter möjlighet att på lika villkor redogöra för sin ståndpunkt och få ta del av samtliga omständigheter som åberopats av den andra parten samt eventuella sakkunnigutlåtanden.
4. *Effektivitetsprincipen*: Förfarandets effektivitet skall säkerställas genom att man garanterar att konsumenten själv kan inleda förfarandet direkt och utan tvång att företrädas av ombud, att förfarandet är kostnadsfritt eller har en rimlig kostnad, att en kort tidsfrist fastställs från det att ärendet kommit in till instansen till dess att beslut fattas samt att den behöriga instansen ges en aktiv roll så att den kan beakta alla omständigheter som kan leda till en reglering av tvisten
5. *Legalitetsprincipen*: Instansens beslut får inte leda till att konsumenten fråntas det skydd han garanteras av tvingande rättsregler i rätten i den stat där instansen har sitt säte. När det rör sig om gränsöverskridande tvister får instansens beslut inte leda till att konsumenten fråntas det skydd han garanteras av lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt. Alla beslut skall motiveras och meddelas berörda parter skriftligen eller på något annat lämpligt sätt, snarast möjligt.

6. *Frihetsprincipen*: Instansens beslut kan endast vara tvingande för parterna om de har informerats om detta i förväg och uttryckligen godtagit det. Det faktum att konsumenten använder sig av ett extrajudiciellt förfarande får inte leda till åtaganden med retroaktiv verkan, om åtagandet får till följd att konsumenten fråntas sin rätt att vända sig till den domstol som är behörig för rättslig reglering av tvisten.
7. *Representationsprincipen*: Förfarandet får inte frånta parterna möjlighet att när som helst under förfarandet låta sig företrädas eller biträdas av en annan person.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

Den möjlighet som den enskilde har att få en konsumenttvist prövad hos ARN är allt sedan ARN:s tillkomst i slutet av 1960-talet hos de flesta väl känd och används också av många. Sedan länge är den allmänna uppfattningen att den ordningen fungerar väl. ARN:s verksamhet får anses vara ett i det närmaste fullgott och dessutom billigare alternativ till det allmänna domstolsförfarandet för såväl den enskilde som näringsidkaren, inte minst gäller det för bank- och försäkringsområdet. Internationellt har även den verksamhet som förekommer hos ARN uppmärksammats och de ovan redovisade principerna överensstämmer i huvudsak med vad som sedan lång tid har gällt beträffande ARN. Flera andra länder använder sig numera av liknande system för tvistlösning som ARN.

ARN har emellertid pekat på vissa problem som uppstår när det gäller tvister mot utländska näringsidkare. Dels är det tveksamt om sådana näringsidkare kommer att rätta sig efter ARN:s rekommendationer eller om de blir verkningslösa. Till detta kommer att ARN saknar de ekonomiska resurser som krävs för att kunna översätta handlingarna i ett ärende där motparten inte förstår svenska. Av dessa skäl prövar nämnden normalt endast tvister mot utländska näringsidkare med driftställe i Sverige samt mot utländska näringsidkare när avtalet rörande varan eller tjänsten har träffats i Sverige. Inom EU är man emellertid angelägen om att åstadkomma s.k. utomrättslig tvistlösning av gränsöverskridande tvister och flera försöksprojekt pågår i detta syfte; bl.a. leder ARN ett projekt där tvister mot spanska näringsidkare skall prövas försöksvis.

För att bilda sig en uppfattning om vilka konkreta problem konsumenterna har på det finansiella området kan man ta del av de avgöranden som ARN meddelar på bank- och försäkrings-

avdelningarna. På ARN:s hemsida på Internet läggs kontinuerligt ut referat av särskilt intressanta avgöranden.

En stor del av tvisterna rör *krediter* såsom borgensåtaganden, villkorstolkningar avseende bl.a. bankers rätt till räntehöjningar och avgifter samt ränteskillnadsersättningar vid förtidslösen av bostadskrediter.

Många tvister rör *kontokort*. Konsumenten gör exempelvis gällande att han eller hon skall slippa ifrån betalningsansvar för uttag som gjorts av någon obehörig sedan kortet förlorats (tillämpning av 34 § konsumentkreditlagen). Vanligt förekommande är också tvister där konsumenten gör gällande att han/hon vid bankomatuttag fått ett mindre belopp än vad som registrerats eller ingenting alls. Vidare förekommer ärenden där konsumenten gör gällande att kortet inte har kunnat utnyttjas för kontouttag eller betalning; det gäller framför allt då konsumenten befunnit sig utomlands.

På *försäkringsområdet* förekommer främst tvister som rör villkorstolkning, t.ex. om skadan omfattas av försäkringen eller inte. Det förekommer också tvister som rör betydelsen av det förhållandet att en konsument vid ansökan om livförsäkring har lämnat oriktiga uppgifter om sitt hälsotillstånd.

En tendens när det gäller de nu redovisade konkreta konsumentproblemen är att de har minskat i omfattning. Förklaringen anses vara de åtgärder som de senaste åren har vidtagits, främst i form av förebyggande åtgärder såsom institutens förbättrade klagomålshantering och inrättandet av Konsumenternas Bankbyrå. T.ex. har antalet anmälningar som gäller borgen minskat avsevärt. En förklaring härtill anses vara att de brister som påpekades av Konsumentverket i rapporten *Finansiella tjänster och avtalsvillkor (1995/96:36)* har rättats till och ny informationstext om innebörden av borgensåtagande lagts till i avtalen.

Övriga nämnder

Frågor i försäkringsärenden som har samband med *medicinska bedömningar* har ökat. Allmänna reklamationsnämnden kan emellertid enligt vad som gäller i dag inte pröva sådana tvister. Tvister med anledning av sjuk- och olycksfallsförsäkringar kan däremot prövas av Olycksfalls- och sjukförsäkringsnämnden. Den nämnden saknar emellertid som tidigare nämnts konsumentinflytande.

När det gäller de frivilliga nämnderna finns det anledning att ifrågasätta vissa av de förhållanden som råder där, t.ex. samman-

sättning, knapphändiga yttranden, konsumentens rätt att påkalla prövning i nämnderna, information om nämnderna etc.

Även om EU-rekommendationen inte formellt gäller för de frivilliga branschnämnderna är det önskvärt att den återspeglas bättre även där; det gäller bl.a. konsumentrepresentation, att konsumenterna ges rätt att alltid kunna påkalla prövning samt informationen till konsumenterna om nämndernas verksamhet. I annat fall är det enligt vår mening angeläget att Allmänna reklamationsnämnden ges möjlighet att pröva t.ex. försäkringsärenden som innefattar medicinska bedömningar.

8.9.2 Domstolsprövningen och KO:s talerätt

Som redogjorts för tidigare finns det vissa begränsningar - avhållande faktorer - för den enskilde att föra sin sak till domstol. De flesta konsumenttvister handläggs emellertid vid domstol som s.k. småmål. Det innebär att den enskilde inte riskerar att drabbas av alltför stora kostnader i ett sådant rättegångsförfarande. Samtidigt innebär det emellertid att konsumenten i regel saknar möjlighet att anlita juridiskt biträde, vilket näringsidkaren ofta använder sig av i domstol. Det kan vara en orsak till att konsumenter avstår från domstolsprövning, vilket har fört med sig att prejudicerande domstolsprövning förekommer så sällan på det finansiella tjänsteområdet.

I vårt uppdrag ingår att överväga en permanentning av KO:s möjlighet att biträda enskilda vid allmän domstol beträffande tvister som rör finansiella tjänster. Eftersom det är fråga om en försöksverksamhet och då det är vår mening att en ordentlig utvärdering inte kan göras förrän försöksverksamheten har pågått en längre tid, är det tveksamt om vi kan ha någon uppfattning i frågan inom ramen för vårt uppdrag. Vi avser dock att återkomma i frågan i vårt slutbetänkande i samband med att KO:s roll behandlas.

8.10 Tillsyn och övervakning

Banklagskommittén har i sitt delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160) föreslagit att Finansinspektionens uppgifter bör renodlas. Enligt Banklagskommittén bör en annan myndighet, vilken särskilt har till uppgift att se till konsumentintressen, ta hand om tillsynen på konsumentområdet.

Man kan ifrågasätta varför Finansinspektionen inte skulle fortsätta att bevaka även konsumenternas intressen inom de områden som inspektionen svarar för. Visserligen kan det finnas skäl att diskutera en viss renodling och ett förtydligande av Finansinspektionens respektive

Konsumentverkets uppgifter, men enligt vår uppfattning inte helt i den riktning som Banklagskommittén föreslår. Det mellan myndigheterna nyligen ingångna samarbetsavtalet (se ovan avsnitt 6.4.1) innebär också en renodling av verksamheterna på tillsynsområdet som bör utvärderas innan andra åtgärder vidtas.

Det finns emellertid anledning att uppmärksamma några synpunkter som förts fram i fråga om myndigheternas uppgifter. De är sammanfattningsvis följande.

På ett mycket generellt plan bör Finansinspektionen ha ansvaret för tillsynen av stabilitetsfrågor, systemfrågor, institutens rutiner, skadereglering, säkerhetsfrågor, regler för kreditgivning med mera, dvs. frågor som framför allt kan sägas röra institutens "inre" verksamhet.

Konsumentverket å sin sida skulle ha ett huvudansvar för frågor som rör information till konsumenter, eftersom verket har en generell kompetens när det gäller konsumentinformation och dessutom förfogar över kanaler för att nå ut till konsumenterna. Informationsområdet inkluderar både marknadsföring, där verket redan har tillsynsansvaret enligt marknadsföringslagen, prisinformation (se avsnitt 8.3.3) och allmän information, t.ex. i ett pågående kundförhållande, från instituten till konsumenterna. För informationsfrågor som rör andra kundkategorier än konsumenter bör däremot Finansinspektionen ha huvudansvaret.

Inom de områden som Finansinspektionen svarar för skulle inspektionens tillsyn och/eller marknadsbevakning omfatta alla de institut och företag som bedriver verksamhet inom det aktuella området, dvs. inte bara de företag som i dag står under inspektionens tillsyn. Det gällande regelverket innebär bl.a. att Finansinspektionen har tillsyn över vissa företag enligt bestämmelser i konsumentkreditlagen och Konsumentverket över övriga företag enligt samma bestämmelser. Enligt den uppfattning som det redogörs för här vore det lämpligare att en och samma myndighet svarade för en viss bestämmelse. T.ex. är en konsekvens av det gällande systemet att Finansinspektionen och Konsumentverket utfärdar allmänna råd respektive riktlinjer för marknadsföring av krediter, vilket kan skapa oklarheter om arbetsfördelningen mellan myndigheterna och dessutom försvåra för de företag och institut som skall följa reglerna.

Ett annat exempel på ett delat ansvarsområde är avtalsvillkorlagen (lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden), där Finansinspektionen har skyldighet att ingripa mot avtalsvillkor som inte stämmer överens med lagen. Anser inspektionen att villkoret bör prövas av Marknadsdomstolen skall ärendet överlämnas till Konsumentverket/KO. En bättre och lämpligare ordning anses vara att Konsumentverket/KO ha ansvaret fullt ut för tillsynen av lagen på det

finansiella området, på samma sätt som gäller för avtalsvillkoren på andra konsumentområden.

Även med en tydligare rollfördelning anses det dock finnas behov av ett fortsatt nära samarbete och samråd därför måste myndigheterna fortsätta att bistå varandra med sina respektive kompetenser.

Resurser

För att uppnå ett gott konsumentskydd krävs inte bara en bra lagstiftning, utan också en god tillsyn. Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna inom det finansiella området ges tillräckliga resurser för marknadsbevakning. Finansinspektionen har t.ex. uppgett att man saknar nödvändiga resurser för att närmare bevaka den verksamhet som de mäklare och rådgivare som står under inspektionens tillsyn bedriver.

Också på Konsumentverkets område är det mycket fråga om resurser, t.ex. för att verket skall kunna genomföra nödvändiga undersökningar och analyser inom det hushållsekonomiska/finansiella området.

Den kommunala konsumentverksamheten arbetar lokalt och nära den enskilde konsumenten och har därför en viktig roll i att fånga upp och vidarebefordra problem och missförhållanden. Det är angeläget att Konsumentverket använder de kommunala konsumentvägledarnas kunskaper om konsumentproblem på det finansiella området som underlag för aktiviteter och åtgärder. För att kunna göra detta kan rapporteringssystemen mellan kommunerna och verket behöva utvecklas.

Föreskrifter och sanktioner

De bestämmelser på myndighetsnivå som gäller för banker och kreditinstitut utgörs i stor utsträckning av allmänna råd eller riktlinjer. De är således inte bindande regler i form av föreskrifter, vilket reglerna i större utsträckning förefaller vara på försäkringssidan. Exempel på sådana icke bindande regler är bestämmelser om kreditprövning, beräkning av effektiv ränta och information om ränta på inlåningskonton.

Man kan ifrågasätta om inte kravnivåerna i största möjliga utsträckning bör vara lika inom hela det finansiella området. Det kan därför finnas anledning att överväga om inte vissa bestämmelser inom "bankområdet" borde regleras genom bindande föreskrifter. Det kan också finnas anledning att överväga ändamålsenliga sanktioner för

överträdelser av reglerna. Vi avser att återkomma också i fråga om myndigheternas föreskriftsrätt och sanktioner.

Konsumentverkets författningssamling

KOVFS
1992:4

Riktlinjer för tillämpning av konsumentkreditlagen (1992:830) m.m.

Konsumentverket utfärdar enligt sin instruktion (1990:1179) dessa riktlinjer. De ansluter till bestämmelserna i konsumentkreditlagen (1992:830), förordningen om effektiv ränta (SFS 1992:1010), marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Riktlinjerna innehåller krav som Konsumentverket finner väsentliga från konsumentsynpunkt. De har utarbetats efter överläggningar med företrädare för kreditbranschen. Finansinspektionen och andra berörda parter.

Om ett företag vidtar en åtgärd som inte följer riktlinjerna, har Konsumentverket möjlighet att ingripa. Normalt sker detta genom att verket kontaktar företaget. Verket räknar med att överenskommelse i de flesta fall kan uppnås genom en sådan underhandskontakt. I annat fall kan Konsumentombudsmannen (KO) låta Marknadsdomstolen pröva åtgärden eller utfärda ett s k informations- eller förbuds föreläggande för företagets godkännande.

1. Omfattning

Riktlinjerna gäller tillämpning av bestämmelserna om god kreditgivningssed (5 §), marknadsföring av kredit (6-8 §§), kontantinsats (14 §) och förbehåll om återtaganderätt (25 §) i konsumentkreditlagen (1992:830).

Institut som står under Finansinspektionens tillsyn omfattas endast av 3.3 i riktlinjerna. I övrigt tillämpas för dessa institut Finansinspektionens allmänna råd om tillämpning av konsumentkreditlagen m m, (FFFS:1992:23).

2. Definitioner

2.1 I riktlinjerna avses med

basbelopp: det enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bestämda basbeloppet.

effektiv ränta: Kreditkostnaden angiven som en årlig ränta, uttryckt i procent, beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall under hänsynstagande till att delbetalningar skall göras under den löpande kredittiden.

fortlöpande kredit/kontokredit: kredit som medges inom begränsat eller obegränsat kreditutrymme och där konsumenten till ny skuldsättning även får använda sig av kreditutrymme som frigörs genom återbetalning på tidigare uppkommen skuld.

förbehåll om återtaganderätt: avtalsvillkor som ger kreditgivaren möjlighet att under vissa förhållanden återta varan.

kontantpris: det pris till vilket en vara, tjänst eller annan nyttighet vanligen erbjuds konsumenter mot kontant betalning.

kredit: lån, betalningsansånd och andra krediter som är avsedda huvudsakligen för enskilt bruk och som erbjuds eller lämnas till konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet.

kreditbelopp: vid betalningsansånd den del av kontantpriset ansånd lämnas samt vid lån det lånade beloppet.

kreditfordran: summan av kreditbeloppet och kreditkostnaden.

kreditgivare: den som lämnar krediten eller övertar den ursprunglige kreditgivarens fordran.

kreditkostnad: det sammanlagda beloppet av de räntor, tillägg och andra kostnader som konsumenten skall betala för krediten.

kreditköp: köp av en vara, där säljaren lämnar köparen ansånd med någon del av betalningen eller då någon del av betalningen erläggs med ett belopp som köparen får låna av säljaren eller av någon annan kreditgivare på grund av en överenskommelse mellan denne och säljaren.

Har avtalet betecknats som uthyrning eller betalningen betecknats som ersättning för rätten att nyttja varan föreligger ändå ett kreditköp, om det är avsett att konsumenten skall bli ägare till varan.

Anmärkning: Med kreditköp avses även köp med kort kredittid, s k månadskrediter (t ex låneköp och kontoköp).

kreditränta: den nominella räntesats som motsvarar räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

kredittid: den tid inom vilken krediten skall vara slutbetald enligt avtalet.

2.2 Krediter för bostadsändamål

För krediter som främst rör bostadsändamål hänvisas till Finansinspektionens allmänna råd (se punkt 1).

3. God kreditgivningssed

3.1 Innebörd

Enligt 5 § konsumentkreditlagen skall kreditgivare i sitt förhållande till konsument iaktta god kreditgivningssed och därvid tillvarata konsumentens intresse med tillbörlig omsorg. Kreditgivare skall agera med utgångspunkt i att kreditavtal kan ha stor betydelse för hushållets ekonomiska förhållanden.

I dessa riktlinjer ges närmare anvisningar om vad kreditgivaren skall iaktta vid kreditprövning, marknadsföring, slutande av kreditavtal m.m. För tolkning av begreppet god kreditgivningssed kan vägledning även hämtas från begreppen "god banksed" och "god finansieringssed".

3.2 Kreditprövning

3.2.1 Allmänt

Kreditprövningen anpassas efter de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende. Olika tillförlitliga metoder kan därvid användas.

I kreditgivarens ansvar ligger bl a att försöka medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående med beaktande av deras inkomster och övriga ekonomiska förhållanden.

En kreditgivare avgör självständigt, utifrån gällande lagstiftning och god sed, om en kredit skall lämnas. I god kreditgivningssed ligger att kreditgivaren gör en omsorgsfull och noggrann kreditprövning. Det avgörande för om en kredit skall beviljas är om den kreditsökande på goda grunder kan förväntas ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandet. Kreditprövning skall göras även om den kreditsökande ställer realsäkerhet eller borgen.

3.2.2 Bedömning av kreditansökan

En kreditansökan bör utformas så att den tillsammans med övrig information ger den kreditsökande vägledning att bedöma om han har utrymme för önskad kredit eller inte.

Den kreditsökandes ekonomiska förutsättningar kan normalt bedömas med beaktande av följande faktorer:

- inkomster
- skuldsättning
- borgensåtaganden
- regelbundna större utgifter för bostad, hushåll, underhåll o dyl.

Om den kreditsökande ingår i ett hushåll med flera personer bör i lämplig utsträckning hela hushållets skulder och betalningsförmåga bedömas, varvid även familjesammansättningen beaktas.

Utifrån de uppgifter som inhämtats görs en beräkning för att pröva om det finns ett betalningsutrymme för den nya krediten. För att göra en sådan prövning möjlig kan det i många fall vara lämpligt att upprätta en enkel budget. Därvid bör kreditgivaren utgå från Konsumentverkets beräkningar av skäliga hushållskostnader.

Kreditgivaren bör även inhämta en sedvanlig kreditupplysning.

Kreditprövningen förutsätter kontakt i lämpliga och ändamålsenliga former mellan kreditgivare och kreditsökande. Därvid bör kreditgivaren sträva efter att kreditsökanden blir införstådd med de ekonomiska konsekvenserna av kreditavtalet. Detta innebär dock inte att kreditgivaren skall pröva ändamålet med krediten. Kreditsökanden skall erhålla information om kreditprövningen om han begär det.

Kreditprövningen kan förenklas om krediten är ringa (upp till ett halvt basbelopp) eller om kreditgivaren har sådan kännedom om den kreditsökande att han redan därav kan dra tillräckliga slutsatser om dennes betalningsförmåga.

3.2.3 Undantag m m

Kreditprövning kan underlåtas för:

- krediter som uppgår till högst 1 500 kronor
- för engångskrediter när kredittiden är högst 3 månader och kreditbeloppet skall betalas på en gång (fakturakrediter).

3.3 Marknadsföring och information

3.3.1 Innehåll och presentation

Uppgift som lämnas till följd av informationsplikt enligt konsumentkreditlagen eller dessa riktlinjer skall vara tydlig och lätt att uppmärksamma. De ekonomiska villkoren skall presenteras sakligt, korrekt och i neutrala ordalag. Informationen skall vara fullständig

avseende sådant som kan antas ha särskild betydelse för de kreditsökande.

3.3.2 Återhållsamhet och måttfullhet

Kravet på god kreditgivningssed innefattar att näringsidkaren skall visa återhållsamhet och måttfullhet i sin marknadsföring. Detta innebär bl a följande:

- Krediten skall inte framställas på ett sätt som kan missleda konsumenten om de ekonomiska följderna eller ge ett intryck av att den erbjudna krediten inte innebär någon eller endast en ringa belastning på ekonomin
- när kredit kan erhållas mycket snabbt (sk snabbkredit) skall inte detta i sig framhållas som ett avgörande argument i förhållande till övriga kreditvillkor. Möjlighet att få snabbkredit bör inte ges en framträdande plats i marknadsföringen
- vid fortlöpande krediter bör inte förekomma att konsumenten erbjuds kreditköp eller kontanter med uttrycklig hänvisning till att det finns ett outnyttjat kreditutrymme
- om kredittagare utnyttjat sk betalningsfri månad, skall kreditgivaren vid nästkommande avisering informera om att betalningsfri månad utnyttjats och att saldot därigenom ökat med månadens ränta och eventuella avgifter. Beloppet behöver inte anges.

Måttfullhet och neutral information är särskilt viktigt vid utformning av reklam för krediter när kreditsökningsformulär bifogas eller vid erbjudande om höjning av tidigare avtalad kreditgräns.

3.3.3 Effektiv ränta

Vid marknadsföring av kredit skall information om den effektiva räntan lämnas. Detta bör ske med angivande av datum.

Den effektiva räntan är lika med den räntesats som medför att summan av alla betalningar diskonterade till värdet vid kreditgivningsspunkten (nuvärdet) blir lika med kreditbeloppet.

Beräkningen av effektiv ränta skall ske enligt anvisningarna i bilaga 1 och 2.

Den effektiva räntan skall anges som en årsränta, uttryckt i procent i helt tal. Beträffande sådan engångskredit för vilken den effektiva räntan framräknats med det högsta standardbeloppet som underlag, uttrycks den effektiva räntan med två decimaler.

Den effektiva räntan bör anges antingen för kredit som är vanligt förekommande hos kreditgivaren med avseende på kreditbelopp, lånekonstruktion och säkerhet eller för kredit som avses med marknadsföringen.

Om krediten kan ges både med och utan säkerhet och krediträntan till följd av detta kan variera, eller om krediträntan kan vara olika i olika kundförhållanden, får den effektiva räntan anges som ett exempel.

(Beträffande effektiv ränta i avtal - se 3.4.4).

3.3.4 Kreditkostnad

Vid marknadsföring av kredit för förvärv av särskild vara, tjänst eller annan nytthet skall kreditkostnaden anges i kronor.

Fortlöpande kredit (kontokredit) skall vid beräkningen betraktas som engångskredit. Den antas därvid vara outnyttjad före det aktuella köpet varefter den, med beaktande av villkoren för återbetalning, antas vara helt återbetald.

Beräkningarna skall göras med utgångspunkt i varans, tjänstens eller nytthetens kontantpris - efter avdrag för eventuell kontantsats - och med beaktande av villkoren (kreditränta, tillägg, avgifter och kredittid) för den marknadsförda krediten.

För fortlöpande kredit får kreditkostnaden anges avrundad nedåt till närmaste 50-tal kronor. Krontalet skall därvid föregås av "cirka" eller "ca".

3.3.5 Skriftlig information

Innan ett kreditavtal sluts skall enligt 7 § konsumentkreditlagen, näringsidkare som lämnar eller förmedlar krediten lämna konsumenten skriftlig information i den omfattning som anges i 6 §. Informationen skall lämnas på ett sådant sätt att det kan anses säkerställt att konsumenten fått kännedom om informationen och får då lämnas i det skriftliga avtalet.

3.3.6 Kredittid

Vid sådan marknadsföring av kredit som innehåller uppgift om delbetalningarnas storlek skall den kredittid eller det antal delbetalningar som beräkningarna bygger på, anges.

Fortlöpande kredit (kontokredit) skall vid beräkningar betraktas som engångskredit. Den antas därvid vara outnyttjad före det aktuella köpet

eller kontantuttaget varefter den, i enlighet med villkoren för återbetalning, antas vara helt återbetald.

3.3.7 Undantag från informationsplikten

Information enligt 3.3 behöver inte lämnas om:

- krediten avser belopp som uppgår till högst 1 500 kronor eller
- krediten skall återbetalas inom tre månader eller
- marknadsföringen endast upplyser om att kredit lämnas. Innehåller marknadsföringen argumentation om kreditens förmånlighet eller faktauppgift om krediten måste dock informationen lämnas.

3.4 Kreditavtal

3.4.1 Allmänt

Avtal skall vara enkelt och lättförståeligt utformat beträffande sådant som är viktigt för kredittagaren. Det ekonomiska åtagandet skall klart framgå. Avtalet får inte innehålla missvisande villkor och inte heller brista i balans till kredittagarens nackdel.

Kreditavtal skall vara skriftliga. Skriftlighetskravet är tillgodosett om kredittagaren undertecknar en kreditansökan som innehåller avtalsvillkoren. Kredittagaren skall erhålla en kopia på den undertecknade ansökningshandlingen senast då kreditavtalet bekräftas.

3.4.2 Kreditgräns

Den en gång avtalade kreditgränsen får inte höjas utan att kontohavaren/kontohavarna ansökt om detta, dvs negativ avtalsbindning eller reservationsmetod får inte användas.

3.4.3 Återbetalningstid

Vid kreditköp bör en allmän strävan vara att återbetalningstidens längd i princip inte överstiger varans eller nyttighetens livslängd.

Fortlöpande krediter, med undantag av checkräkningskrediter och motsvarande, bör normalt betalas antingen med ett belopp som inte understiger 1/20 av kapitalskulden vid varje betalningstillfälle eller - om annuitetsmodell används - under högst fem år. Amorteringsdelen

per månad bör ej understiga 100 kronor - alternativt kan ett lägsta inbetalningsbelopp om minst 150 kronor per månad bestämmas.

3.4.4 Effektiv ränta

Vid engångskrediter skall den effektiva räntan som anges i avtalet beräknas utifrån det beviljade kreditbeloppet.

Vid fortlöpande krediter skall den effektiva räntan som anges i avtalet beräknas dels utifrån det beviljade kreditutrymmet, dels för 50 procent av detta belopp.

Beräkningen av effektiv ränta skall ske enligt anvisningar i bilaga 1.

Information om den effektiva räntan för den beviljade krediten skall ges senast när uppgift lämnas om att krediten beviljats.

(Beträffande effektiv ränta i marknadsföring - se 3.3.3).

3.4.5 Förtidsbetalning och överlåtelse av fordran

Skriftligt avtal om kredit skall innehålla uppgift om kredittagarens rätt att betala i förtid samt om kreditgivarens rätt att överlåta eller pantsätta sin fordran till annan kreditgivare.

3.4.6 Förlust av kontokort

Skriftligt avtal om kontokredit skall innehålla information om innehållet i 34 § konsumentkreditlagen, dvs om betalningsansvaret vid förlust av kontokort.

3.5 Borgen

Utställs en borgensförbindelse skall kreditgivaren iaktta de allmänna råd som framgår av Finansinspektionens författningssamling (FFFS 1991:7)

3.6 Kontantinsats vid kreditköp

1. Kontantinsats, som motsvarar minst 20 procent av varans kontantpris, skall uttas om annat inte följer av vad som sägs nedan.

2. Kontantinsats behöver inte uttas vid försäljning på kontokredit eller annan fortlöpande kredit, såvida inte sådan skyldighet följer av annan författning.

3. Kontantinsats behöver inte uttas vid kreditköp utan kreditkostnad eller om kredittiden inte överstiger 45 dagar.

4. Kontantinsats behöver inte uttas vid försäljning av husbyggsats, inredning i kök eller våtutrymme, annat byggnadsmaterial eller teknisk utrustning som skall utgöra fast installation i fastighet (villapannor, värmepumpar o dyl.) om kontantpriset är högre än hälften av basbeloppet.

5. Kontantinsats som motsvarar minst tio procent av kontantpriset skall uttas för tryckt skrift vars kontantpris är högre än en femtedel av basbeloppet, för musikinstrument vars kontantpris är högre än hälften av basbeloppet samt för symaskin.

6. Som kontantinsats eller del därav räknas inbytesvara som köparen lämnar. Inbytesvara skall värderas enligt god ses på marknaden.

7. Kontantinsats skall uttas senast samtidigt med att varan utges till konsumenten.

8. Avser kreditköp vara som säljaren eller annan på säljarens uppdrag skall installera hos konsumenten behöver kontantinsats inte uttas förrän 45 dagar efter installation.

3.7 Återtaganderätt vid kreditköp

Förbehåll om återtaganderätt får användas endast vid försäljning av vara för vilken kontantpriset är högre än en tiondel av basbeloppet och för vilken del det finns en fungerande andrahandsmarknad.

Vägledande exempel på varor för vilka det finns en fungerande andrahandsmarknad lämnas i bilaga 3.

4. Iakttagande av riktlinjerna

Näringsidkare, som för egen eller annans räkning marknadsför kredit eller ingår avtal om kredit, ansvarar för att marknadsföringen respektive avtalet överensstämmer med vad som sägs i riktlinjerna.

Ansvaret åvilar även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar.

Dessa riktlinjer gäller från den 1 januari 1993. De ersätter KOVFS 1985:7