

Innst. S. nr. 257

(1999-2000)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet

St.meld. nr. 40 (1998-1999)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

1.1.1 Bakgrunn for meldingen

Det siste dokument fra Regjeringen som har gitt grunnlag for å diskutere forbrukerpolitikk i en videre sammenheng var St.prp. nr. 80 (1982-1983) som i det vesentlige var knyttet til en omlegging av organisasjonsmønsteret på sektoren og til spørsmålet om avgrensningen av forbrukerpolitikken. Den siste melding om forbrukerpolitikken over hele sin bredde var St.meld. nr. 44 (1977-1978) som ble diskutert i Stortinget våren 1978.

Flere trekk i samfunnsutviklingen gjør det naturlig med en gjennomgang og drøfting av forbrukerpolitikken på bred basis. Stikkordmessig kan særlig nevnes utfordringer omkring miljø- og fordelingsspørsmål knyttet til forbruk, utviklingen i forbrukernes kjøpekraft, forutsetninger og holdninger, endringer i vare- og tjenestetilbudet, konkurransen og strukturen i markedet, den teknologiske utvikling, og internasjonaliseringen i alle dens former og konsekvenser. Den nye verdidebatten reiser også viktige dimensjoner knyttet til forvalteransvar og livskvalitet i forhold til forbrukerkulturen.

Regjeringen finner det naturlig og ønskelig med en diskusjon om organiseringen av forbrukerpolitikken. Dette skjer spesielt med bakgrunn i innstillingen fra det såkalte Rimberg-utvalget.

Det forrige storting vedtok våren 1997, i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 8:29 (1996-1997) å be Regjeringen legge fram en stortingsmelding om prinsipper og mål for en helhetlig forbrukerpolitikk med utgangspunkt i nye forbrukerpolitiske utfordringer. Både de utviklingstrekk som er skissert ovenfor, og den tid som er gått siden sist Stortinget fikk et grunnlag for en slik diskusjon, var fremhevet i begrunnelsen for forslaget.

1.1.2 Grunnlaget for Regjeringens forbrukerpolitikk

I Voksenåsen-erklæringen har Regjeringen understreket at forbrukerne må trekkes positivt med i arbeidet for en bedre miljøstatus.

Forbrukerpolitikk har tradisjonelt vært definert som en politikk for å styrke forbrukerens stilling i markeder.

Miljø- og fordelingsutfordringene gir nye og mer langsiktige perspektiver til denne politikken. Regjeringen er av den oppfatning at veksten i forbruket av knappe naturressurser i Norge og andre rike land ikke kan fortsette, og at en fortsatt sterk forbruksvekst ikke er forenlig med ønsket om en bærekraftig utvikling. Også i forbrukerpolitikken må det legges til grunn at forbruket av ressurser må være innenfor naturens tålegrense, og at kommende generasjoner må sikres minst like gode muligheter som oss til å tilfredsstille sine behov. Forbrukerpolitiske målsettinger og tiltak må utformes innenfor rammene for en bærekraftig utvikling, og bør kunne spille en viktig rolle i arbeidet for en slik utvikling. Regjeringen ønsker at også verdier som forvalteransvar og livskvalitet skal være en viktig og integrert del av forbrukerpolitikken.

At hovedbegrunnelsen for forbrukerpolitikken knyttes til å styrke etterspørselssiden, gjenspeiler grunnleggende forhold i markedsøkonomien. Den enkelte forbruker har lite å stille opp med for å påvirke det enkelte produktet eller avtalevilkår. Mens markedsmechanismens ideal er at vilkårene fastsettes i frie forhandlinger mellom partene, er realiteten at forbrukeren må godta selgers standardvilkår eller unnlate å kjøpe vedkommende produkt. En friere konkurranse på områder hvor det offentlige tidligere hadde monopol som leverandør, understreker ytterligere behovet for rammebetingelser som utlikner forskjellen mellom partene i markedet.

Etter Regjeringens syn er det både i samfunnets og forbrukernes interesse med et aktivt forbrukerpolitisk engasjement som styrker forbrukernes stilling, sørger

for bedre og mer relevant informasjon, og avspeiler og fremmer forbrukerkrav. Forbrukerne må kunne føle seg trygge på at regelverk blir ivaretatt, brudd sanksjonert og rettigheter og sikkerhet for liv og helse ivarettatt. Gjennom forbrukerpolitikken kan en fremme både markedets funksjon, den enkeltes velferd og mål knyttet til miljø- og verdimeslige sider ved forbruket. Utformingen av balanserte og kjente spilleregler vil kunne tjene både etterspørsels- og tilbudssiden.

Regjeringen ser barn og unge som en særlig utsatt gruppe, både i forhold til å kunne vurdere innholdet i informasjon og reklame, og i forhold til bruk av varer og tjenester. Derfor vil Regjeringen prioritere tiltak som styrker barn og unges trygghet, sikkerhet og kunnskap.

1.1.3 Forbrukerpolitikk som et tverrgående politikkområde

Forbrukerpolitikken handler om temaer som er tverrgående i sin karakter, dvs. at den i stor grad dreier seg om påvirkning og ivaretagelse av forbrukerinteresser innenfor andre myndigheters ansvarsområde.

Innenfor sentralforvaltningen er det direkte ansvar for politikk som har betydning for forbrukerne fordelt på flere departementer og tilknyttede etater.

Forbrukerpolitikken har klare grenseflater mot en rekke andre politikkområder, som bl.a. konkurransepolitikk, miljøpolitikk, næringspolitikk og sosial- og helsepolitikk.

Denne meldingen vil omhandle forbrukerpolitiske spørsmål i vid forstand, men på tiltakssiden i hovedsak vektlegge saksområder som Barne- og familiedepartementet har ansvar for. Samtidig vil også saksfelt og spørsmål under andre departementer tas opp.

1.1.4 Forbruker- og konkurransepolitikk

Forbruker- og konkurransepolitikken retter seg begge mot markedet, med vesentlig sammenfallende og dels noe divergerende mål for dets funksjon og virkemåte.

Konkurranspolitikken hovedoppgave er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. Konkurransfremmende tiltak vil i hovedsak ha virkninger i tråd med forbrukerpolitiske interesser. Størst mulig åpenhet i markedet, og begrensning av mulighet for tilbyderne til å etablere og utnytte monopolsituasjoner og markedsrett, står sentralt i denne sammenheng.

Konkurranspolitiske tiltak kan ses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for målet om å skape balanse mellom forbrukerne og de andre markedspartene. I forbrukerpolitikken vil et sentralt spørsmål være på hvilke vilkår konkurransen skal foregå, herunder i hvilken grad og på hvilken måte informasjon, avtalevilkår m.v. skal reguleres for å sikre forbrukernes interesser. Med et forbrukerpolitisk utgangspunkt vil en i mange sammenhenger ønske særlig lovregulering for å sikre at forbrukeren har nødvendig informasjon, at avtalevilkårene er balanserte, m.v. Fra

et konkurransepolitisk synspunkt vil man betone kostnadssiden og mulige konkurranse- og effektivitetshemmende virkninger av reguleringer i denne sammenheng. Konkurranspolitikken retter seg mot tilbudssiden i markedet, mens forbrukerpolitikken fokus primært er på etterspørselsiden. I hovedsak bør de to politikkområdene kunne utfylle hverandre.

1.1.5 Forbrukerpolitiske mål

Hovedmålet i forbrukerpolitikken er å ivareta forbrukernes interesser, rettigheter og sikkerhet. Hovedmålet er i St.prp. nr. 1 (1998-1999) utdypet gjennom følgende delmål:

- Sikre forbrukerne rettigheter
- Relevant og korrekt informasjon til forbrukerne
- Bidra til at husholdningene kan mestre sin økonomiske situasjon
- Forebygge at forbrukerne utsettes for helseskade
- Stimulere forbrukere til å foreta valg som sikrer en bærekraftig utvikling
- Frembringe og formidle kunnskap om forbrukerspørsmål

1.1.6 Virkemidler i forbrukerpolitikken

Beskyttelse

Beskyttelse, oftest i form av lovgivning, representerer det sterkeste og mest inngripende virkemidlet.

Produktkontrollloven gir hjemmel for å utstede forbud mot produkter i særlige tilfelle. Denne adgangen benyttes imidlertid bare unntaksvis. Dels er det fordi det sjelden er behov for å ta i bruk et så sterkt virkemiddel. I hovedsak avspeiler det likevel at hensynet til forbrukerens sikkerhet søkes ivarett gjennom en kombinasjon av krav til produktene og et apparat for tilsyn med at sikkerhetskravene oppfylles.

I utgangspunktet vil lovregulering av avtaleforhold mellom forbrukere og næringsdrivende innebære at prinsippet om avtalefrihet settes til side. I det moderne forbrukersamfunnet synes det imidlertid som om avtalefrihet i de fleste tilfelle for forbrukeren innebærer valget mellom å akseptere selger/leverandørs standardvilkår og å avstå fra avtalen. Generelt vil det være i både kjøpers og selgers interesse å ha et system for regulering av partenes rettigheter og plikter særlig ved konflikter.

Forbrukerlovgivning er dels av privatrettslig, dels av offentligrettslig karakter.

Det er bred internasjonal aksept for behovet for en mer spesifikk lovregulering på forbrukerfeltet enn den som følger av vanlig kontraktsrett. En indikasjon på dette er et omfattende regelverk i EU, som gjennom EØS-avtalen også blir innført i norsk regelverk.

Norge og de øvrige nordiske landene har et system med en markedsføringslov og et særlig håndhevingsapparat. Loven, som i tillegg til markedsføring også regulerer avtalevilkår, håndheves av en egen tilsynsmyndighet (Forbrukerombudet) og et domstollignende organ (Markedsrådet).

Informasjon

Informasjon er det eldste og mest sentrale virkemidlet i forbrukerpolitikken.

Informasjon som forbrukerpolitisk virkemiddel avgrenses gjerne til upartisk informasjon som ikke er knyttet til et personlig økonomisk motiv for å gi informasjonen.

Forbrukerinformasjon har også et samfunnsmessig siktemål. Et høyt informasjonsnivå og god informasjonstilgjengelighet er vesentlig for en effektiv markedstilpasning.

Informasjon om varer og tjenester som tar sikte på å gi objektive og konkrete opplysninger om produkter, leverandører, og om markedssituasjonen i en aktuell bransje, er én type. En annen type informasjon er den rettighetsfokuserende, som dreier seg om lovgitte rettigheter og hvordan forbrukeren kan få disse ivaretatt. En tredje type er grunnlagsinformasjon som har en utdannende og gjerne holdningsskapende karakter.

Etter Regjeringens syn bør en fra det offentlige side prioritere forbrukerutdanning og holdningsskapende virksomhet. En viktig side av dette er informasjon om etiske og miljømessige sider ved vårt forbruksmønster.

Et viktig offentlig ansvar er informasjon om de lover og regler som gjelder for kjøp og salg av varer og tjenester.

Forbrukerrådets virksomhet utgjør det viktigste elementet i den offentlige forbrukerinformasjonen.

Informasjon om den enkelte vare og tjeneste bør i størst mulig grad komme fra leverandøren.

Forbrukerinnflytelse

For å ivareta det som kan karakteriseres som kollektive forbrukerinteresser er det nødvendig med mer målrettede og direkte former for forbrukerinnflytelse enn det som utøves ved daglige valg i markedet.

Regjeringen ser det som et ansvar å sikre at norske forbrukere har et sentralt talerør gjennom bidrag til finansiering av en aktiv interesseorganisasjon. Dette bygger på erkjennelsen av at en effektiv organisering av forbrukerinteresser og forbrukerinnflytelse er nødvendig for å ivareta velferdspolitiske mål, og at dette ikke er mulig uten et offentlig økonomisk engasjement.

Kunnskapsproduksjon og formidling

Forskning, forsøk og utredningsarbeid er nødvendig for å utrede viktige forbrukerproblemer og konsekvenser av offentlige tiltak, og påvirke utformingen av varer og tjenester.

I norsk forbrukerpolitikk har forbruksforskning vært et vesentlig element for å avdekke forbrukerproblemer og rette innsatsen mot de rette områdene.

1.1.7 Økonomiske og administrative forutsetninger

Det legges til grunn som en gjennomgående forutsetning at de forbrukerpolitiske tiltak som drøftes i meldingen skal kunne gjennomføres uten endring i den gjeldende budsjettramme. Det forutsettes at også en

eventuell ny organisasjonsløsning skal kunne gjennomføres innenfor den eksisterende budsjettramme.

1.2 Forbruk, verdier og miljø

1.2.1 Forbruk, holdninger og verdier

Hva ligger bak forbruket? Fra behov til symbolverdi

Det private forbruket av varer og tjenester, målt f.eks. i kroner, har vokst betydelig i løpet av de siste tiårene. Over tid er også forbrukets innhold betydelig endret. Hovedbildet fra de siste førti årene er at andelen av inntekten som går til mat har falt betydelig, mens andelen til reiser, transport og bolig har steget.

To til dels motstridende trekk preger utviklingen i den rike del av verden. På den ene side er samfunnet og dermed forbruket blitt mer heterogent. På den annen side innebærer den moderne forbrukskulturen en form for global homogenisering, særlig markert ved at store verdensomspennende varemerker dominerer markedene i alle deler av verden.

Innen en tradisjonell forståelsesramme er forbruk rettet inn mot å tilfredsstille materielle behov. Når knapphet er erstattet av materiell overflod, får forbruket mer og mer preg av å være identitetsskapende og en kulturfaktor. Forbruket er i stigende grad med på å bygge opp forbrukerens identitet, og gi tilhørighet og mening i tilværelsen.

Alle har et ansvar for å bidra til å skape holdninger som fremmer et menneskesyn og menneskeverd som ikke klassifiseres etter forbruk og skiftende trender.

Forbruk, verdier, livskvalitet

Med den fortsatte forbruksveksten er det gode grunner til å sette på dagsorden både forbruksnivået, sammensetningen av forbruket, og konsekvensene for miljøet som følger av forbruket.

I verdenssammenheng har norske forbrukere et meget høyt forbruk, det er ikke ressurser nok på kloden til at alle kan ha vårt forbruksnivå. Nettopp når de grunnleggende materielle behov er tilfredsstilt er det viktig å fokusere på de kvalitative sider ved forbruket.

En viktig vinkling er forbruk knyttet opp mot livskvalitet. Undersøkelser for tiårsperioden 1985-1995 indikerer at en markert økning i mengden av eiendeler ikke gjorde oss mer fornøyde. Det samme materialet indikerer at det siden slutten av 1980-tallet har skjedd en dreining i materialistisk retning i folks holdninger.

Dette leder inn på en debatt om verdier, som Regjeringen har søkt å fremme, blant annet gjennom Verdikommisjonen. Viktige spørsmål å avklare er: Vil ytterligere forbruk virkelig gi bedre livskvalitet? Er store deler av vårt forbruk en feil løsning på en rastløshet som skyldes mangel på dypere eller mer varige verdier?

Regjeringen mener at dette er perspektiver som det er viktig å ha med når forbrukerpolitikken utformes. Ved å fokusere på forbruksnivå og verdier ønsker Regjeringen å oppmuntre den pågående diskusjonen og stimulere ytterligere til debatt og mer bevisste holdninger til forbruk.

Den "politiske forbruker" er et begrep som avspeiler at det fra forbrukernes side i økende grad legges vekt på forhold som produsentens forretningsetikk, miljøstandarder og sosiale bevissthet.

Beviste forbrukere kan således uttrykke personlige verdivalg ved å la være å kjøpe bestemte produkter, eller gå mer aktivt til verks ved å oppfordre andre til å følge samme linje. Begge former for politisk engasjement innenfor forbrukerrollen betyr større krav til næringslivet om å tilpasse seg forbrukernes holdninger.

Regjeringen mener den økte fokusering på miljø og verdiaspektene ved forbruket i seg selv vil ha betydning for forbruksnivået og bidra til en mer miljøvennlig utvikling.

1.2.2 Forbruk og miljø

Behov for en overordnet kursendring, ut fra miljøhensyn

Belastningen på det økologiske system, bl.a. som følge av befolkningsvekst og forbruksvekst, er nå så stor at naturens tålegrense på flere områder er i ferd med å bli overskredet. Til tross for teknologiske fremskritt som reduserer visse miljøproblemer, er realiteten at vi i dag står overfor en voksende økologisk krise. Ved Rio-konferansen i 1992 anbefalte de deltakende regjeringer et program for en global bærekraftig utvikling; Agenda 21. I denne forbindelse fremheves forbruket i de vestlige land som én hovedårsak til miljø- og fattigdomsproblemene i verden. Regjeringen mener derfor at det er nødvendig å utvikle en livsstil som er mindre materialistisk, med et ressursforbruk som er lavere pr. capita. Stadig flere internasjonale forskningsmiljøer kommer til en slik konklusjon, og de fleste nasjonale og internasjonale miljøorganisasjoner er ganske entydige i sin konklusjon om at dette er en forutsetning for å løse miljø- og fattigdomsproblemene i verden.

I mai 1998 behandlet Stortinget St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - Dugnad for framtida. Meldingen gir klare henvisninger til forbrukerpolitikken.

I et forbrukerpolitisk perspektiv er utfordringen når det gjelder bærekraftig utvikling, å stimulere forbrukerne til å velge et forbruksmønster som er minst mulig miljøbelastende. Viktigste virkemiddel blir i tråd med dette informasjon til forbrukerne. Forbrukerpolitikken skal yte sitt til en helhetlig politikk for en bærekraftig utvikling.

Forbrukertiltak for en bærekraftig utvikling

Regjeringen ønsker å fremme et bærekraftig og solidarisk forbruksmønster - og derigjennom økt livskvalitet for den enkelte. Kjernen i forbruket bør ikke være å oppnå flest mulig ting, men heller nytten eller opplevelsen av de tjenester tingene kan yte. En dreining fra produksjon av varer til flere og bedre tjenester, med lavere ressursforbruk, vil kunne fremme både miljø- og forbrukerpolitiske mål.

Miljøhensyn bør legges til grunn ved utforming av samfunnsmessige rammebetingelser, som f.eks. skattesystemet, og innarbeides i retningslinjer og praksis for statens egne innkjøpsordninger. Generelt bør myndighetene legge forholdene til rette slik at den enkelte kan innkalkulere miljøhensyn i sine valg som forbruker, og slik at miljøbelastningen fra et ordinært forbruk blir minst mulig. Regjeringen vil legge vekt på å tilrettelegge for bedret informasjon om produkters helse og miljøegenskaper. Bl.a. skal miljøvernmyndighetene iverksette tiltak som bedrer tilgangen på informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier. Videre bør "miljøvennlig" adferd stimuleres; f.eks. enøktiltak i bolig og avfallsminimering, og det må sikres et system og en infrastruktur som er best mulig for innsamling, sortering, behandling og deponering av avfall fra husholdningene.

1.3 Utviklingstrekk

1.3.1 Utviklingen i forbruket

Forbruksutviklingen over tid

Mest markant er endringen i matvareutgiftenes andel. I 1958 utgjorde matvareutgiftenes andel av det totale forbruket 39,9 pst., mens tallet for 1997 er på 12,6 pst. Det er en alminnelig erfaring at desto høyere inntekten blir, desto lavere prosentvis andel av inntekten brukes til matvarer.

Den materielle velstanden har økt betydelig i løpet av de siste tiårene og sammensetningen av forbruket er endret. Med dette bakteppet er det høyst relevant å sette på dagsorden både diskusjon om forbruksnivå, sammensetningen av forbruket og ikke minst konsekvensene for miljøet.

Større og mer komplekse valgmuligheter og tilbud

Forbrukerne møter et stadig bredere vare- og tjenestetilbud i form av flere, mer spesialiserte og mer komplekse produkter.

Økte krav til og tilgang på informasjon

Også som forbruker opplever man revolusjonen i informasjonssamfunnet og de muligheter denne gir. Informasjonsteknologien, herunder internett, representerer nærmest et kvantesprang i tilgang til informasjon.

Det er viktig at elever både i grunnskolen og videregående skole får med seg forbrukerkunnskap og -holdninger som ballast. Skolealderen er en periode med et særlig forbrukspress og hvor forbruket betyr særlig mye for å hevde identitet.

1.3.2 Utviklingstrekk i markedet

Kommunikasjonsteknologi

Den teknologiske utviklingen påvirker forbruket, forbrukerne og forbrukerpolitikken på flere måter. Forbrukernes hverdag er blitt langt mer teknologisert enn tidligere. Teknologien gir i seg selv økt tilgjengelighet til et stadig bredere tilbud av tjenester.

Informasjonsteknologien har klare positive sider, ved at den gir forbrukerne økte muligheter, bedre tilgjenge-

lighet, bedre oversikt, at det blir enklere og mer rasjonelt å bestille/få utført tjenesten, og at teknologien fremmer en konkurranse som presser ned prisene. Det er samtidig problematiske sider knyttet til utviklingen, i form av spørsmål om personvern, sikkerhet og rettigheter. Ved betaling over internett er det sikkerhets-spørsmål knyttet såvel til den enkelte betalingsoperasjon som til mulig misbruk av kontonummer og andre opplysninger. Det kan også være uklarhet om hvilket lands lovverk som gjelder. Teknologiens grenseløse karakter gjør den lite egnet for tradisjonelle reguleringer.

Det ligger en fare for at informasjonsteknologien vil innebære nye forskjeller - mellom dem som har tilgang og kunnskap til å bruke teknologien, og dem som ikke har det.

Deregulering, strukturendringer og konkurranse

De siste årene er offentlige monopol på forskjellige måter blitt opphevet eller modifisert på viktige områder som tele, kringkasting, strøm, transport og visse helsetjenester. Tjenester som tidligere har vært offentlig drevet legges delvis ut på anbud. Et eksempel på en sektor som har gjennomgått gjennomgripende endringer de siste årene er elektrisitetsforsyningen.

Deregulering og økt konkurranse preger også sektorer der det har vært gjennomgående private tilbydere, men der konkurransen har vært strengt regulert gjennom politiske virkemidler. Det typiske eksemplet er det finansielle tjenestemarkedet, hvor en rekke reguleringer er avskaffet eller oppmyket.

Butikkstrukturen er preget av økt konsentrasjon gjennom stadig flere og større varehus. Sentrale utviklingstrekk i varehandelen er horisontal og vertikal integrasjon og konsentrasjon.

Det tydeligste eksemplet på integrasjon i handelen finner vi trolig i dagligvarebransjen. Fire kjeder kontrollerer 99 pst. av markedet. På sikt kan denne konsentrasjonen gi kimen til betydelige endringer på produsentsiden med ringvirkninger for samfunnet som helhet, i form av for eksempel nedleggelse av foredlingsbedrifter og press i retning større enheter i landbruket.

Nye markedsføringsformer og -arenaer

Ny teknologi og endrede markedsforhold bidrar i seg selv til endringer i markedsføringen. TV er blitt en viktig informasjonskanal. Tekst-TV er et voksende medium for både reklame og mer objektiv informasjon. Internett integrerer en ny form for markedsføring med en ny form for bestilling og til dels direkte levering gjennom nettet.

Den økte og endrede konkurransen er noe av bakgrunnen for de såkalte lojalitetsprogrammer og andre tiltak som settes i verk for å "binde" forbrukerne til ett spesielt foretak (kort eller medlemskap). Et annet tiltagende fenomen er kopling av ulike tjenester, i form av tilbudspakker, som kan bestå av f.eks. lån, innskudd og forskjellige typer forsikringer.

Markedskonkurranse til forbrukernes fordel?

Deregulering, friere bevegelser over landegrensene, og nye markedsforhold har på flere områder medført bedre kvalitet og reduserte priser på varer og tjenester. På andre områder ser vi imidlertid at utviklingen kan bidra til større konsentrasjon på tilbudssiden.

Den nye konkurranse situasjonen kan også føre til at store og dominerende kunder forhandler seg til bedre pris enn andre.

Konsentrasjonen i enkelte markeder i dag gjør det på flere måter betimelig å stille spørsmål ved om utviklingen fremmer en virksom konkurranse til fordel for forbrukerne.

1.3.3 Offentlig tjenesteyting

Brukerorientering og konkurranse som svar på utfordringene i offentlig sektor

Forvaltningsutvikling har tradisjonelt gjerne skjedd ut fra et styringsperspektiv; ved at virksomheten betraktes "ovenfra". Dermed blir perspektivet "nedenfra", altså virksomheten sett med brukernes øyne, skjøvet i bakgrunnen.

Offentlig sektor har gjennomgått store endringer de senere år. Dette har mange årsaker. På lengre sikt vil demografiske endringer, og at statens inntekter fra petroleumssektoren går ned, ytterligere øke presset for effektivisering og modernisering av all offentlig virksomhet.

Utfordringene er så langt møtt blant annet ved ulike tiltak under overskrifter som avregulering eller deregulering av tjenesteområder, og konkurranseutsetting av virksomheter.

På velferdsområdet har private tilbud i første rekke kommet som et tillegg eller supplement til etablerte offentlige løsninger. Introduksjon av valgmuligheter gjør at den enkelte i noe større grad vil stå overfor beslutninger som forbruker eller bruker også når det gjelder velferdsytelser.

Etter pålegg fra Regjeringen har Arbeids- og administrasjonsdepartementet nedsatt et utvalg som skal vurdere ulike måter å innføre konkurranse på i offentlig sektor. Konkurranseutsetting av offentlig tjenester bør i første rekke gjelde tekniske tjenester og baseres på langsiktighet og klart definerte kvalitetskrav til tjenestene, jf. Voksenåsen erklæringen. Det er en selvfølge at hensynet til brukerorientering skal være en grunnleggende premiss for utredningsarbeidet. Konkurranseeksponering vil aldri være noe mål i seg selv. Det er Regjeringens mål at bruk av slike virkemidler ikke skal rukke ved prinsippet om et likeverdig tilbud av offentlige tjenester i hele landet.

Brukerkrav til offentlige tjenester

Med forbrukerrollen som utgangspunkt er det nærliggende å stille krav også til offentlige varer og tjenester, og særlig de brukeren betaler for direkte. Forbrukeren må kunne stille tilsvarende krav til det offentlige for slike tjenester, som de ville stille til private.

Det offentlige informasjon og service

Regjeringen vil at åpenhet, brukerorientering, bedre service og bedre kvalitet skal bli sentrale forvaltningsverdier på linje med rettssikkerhet, objektivitet og lik behandling av saker. Målet for brukerorienteringsprogrammet, som styres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), er å få forvaltningen til å ta brukerne på alvor, ta vurderingene fra disse inn som viktige premisser når etaten leter etter sine svake punkt og når etaten planlegger og gjør prioriteringer.

Regjeringen ønsker at etatene særlig skal forbedre seg mht. å konkretisere nivået på tjenestene og servicen og å gå aktivt og offensivt ut til brukerne og vise hva etaten kan og ikke kan, ikke bare vente på at brukerne spør.

Gjennom å pålegge etatene å lage serviceerklæringer innen utgangen av 2000, ønsker Regjeringen å oppnå konkrete resultater på disse viktige forbedringsområdene.

Det er et mål å redusere saksbehandlings- og svartidene i forvaltningen. I tillegg bør det også være et mål å standardisere slike svartider som en forutsetning for å kunne gi brukerne bedre informasjon og tjenester.

Det offentlige informasjonspolitikk har som ett mål å bidra til en helhetlig, åpen og brukervennlig forvaltning. Offentlig informasjon og tjenester på internett kan bidra til å realisere dette målet. Det er derfor ønskelig at alle offentlige virksomheter benytter internett som kanal til dialog, informasjonsformidling og tjenesteleveranser. AAD har i samarbeid med KS etablert en offentlig portal på tvers av etater og forvaltningsnivåer til de offentlige informasjonstjenestene på nettet. Inngangsporten kalles "Norge.no".

AAD har nedsatt en arbeidsgruppe til å se nærmere på hvilke rettskilder som kan og bør gjøres elektronisk tilgjengelig i et offentlig plikt- og rettighetsinformasjonssystem. Arbeidsgruppens oppgave blir også å vurdere hvorvidt rettskildeinformasjon kan og bør presenteres gratis tilgjengelig for alle.

Gjennom forsøk med Offentlige servicekontorer (OSK) på 1990-tallet har tanken vært, ved hjelp av økt samarbeid på tvers av etatsgrenser, sektorgrenser og forvaltningsnivåer, å gi publikum et bedre offentlig tjenestetilbud. Publikum skulle få ett sted å henvende seg, i stedet for å vandre fram og tilbake mellom ulike etater.

Regjeringen ønsker at OSK skal kunne etableres som en generell ordning basert på lokalt initiativ, for å gi brukerne av offentlige tjenester bedre service og tilgjengelighet til tjenestene.

OSK bør ha en felles førstelinjetjeneste dit alle brukere av de aktuelle offentlige tjenestene skal henvende seg.

For å utarbeide forslag til hvilke endringer som må foretas i lovene og for å vurdere behovet for og eventuelt utarbeide utkast til en ny lov om OSK, har AAD nedsatt en arbeidsgruppe som skal levere rapport tidlig i 2000.

1.4 Internasjonalisering av regelverk og omsetning

1.4.1 Innledning

For forbrukerpolitikken representerer internasjonaliseringen omfattende konsekvenser og utfordringer. Av betydning for forbruket og forbrukerpolitikken er både opphevelse eller reduksjon av ulike former for handelshindre, og endringer i regelverk som har betydning for forbrukerens hverdag. Internasjonalt regelverk blir i økende grad nødvendig nettopp på grunn av økt omsetning av varer og tjenester over landegrensene.

De viktigste rammene for internasjonalisering av omsetning og regelverk på det globale plan representeres av Verdens handelsorganisasjon (WTO), og på det europeiske plan av den europeiske union (EU). EØS-avtalen fører til at det europeiske harmoniserte regelverket på forbrukersektoren får virkning med nær full tyngde også i vårt land.

1.4.2 Globalt regelverk

Verdens handelsorganisasjon, WTO, ble opprettet i 1995. Avtaleverket er rettslig bindende for medlemslandene som nå omfatter 134 land.

WTO-regelverket fastsetter rettigheter og forpliktelser for medlemslandenes deltakelse i internasjonal handel. WTO er et forum for ytterligere handelsforhandlinger og har en egen mekanisme for løsning av medlemslandenes handelskonflikter.

1.4.3 Europeisk regelverk

EØS-avtalen og det indre markedet i EØS-området har betydelige konsekvenser for forbrukerne, for forbrukerorganisasjonene og for myndighetene. Forbrukerne har fordeler i form av et større vare- og tjenestetilbud og økt konkurranse på pris og kvalitet. Et samordnet regelverk gir også trygghet for at produkter oppfyller felles sikkerhetskrav og at felles minimumsrettigheter kan påberopes ved kjøp over grensen.

Romatrakataten inneholdt opprinnelig ikke egne referanser til forbrukerpolitikk. Forbrukerspørsmål har hatt vekslende forankring i kommisjonen. Nå er forbrukerpolitikken gitt status som et selvstendig politikkområde, og forbrukerbeskyttelse som en selvstendig målsetting.

Direktivene på forbrukersektoren er gjennomgående innlemmet i EØS-avtalen. I den utstrekning dette medfører lovendringer, er saken forelagt Stortinget i form av samtykkeproposisjoner. Hvor lovendringer ikke kreves, er Stortinget forelagt saken på annen måte i forbindelse med forberedelse av vedtak i EØS-komiteen.

Rådet for den europeiske union og Parlamentet vedtok i desember 1998 en beslutning om et rammeprogram for forbrukerpolitikk for 5-årsperioden 1999-2003.

1.5 Bærekraftig forbruk

Regjeringen ønsker å stimulere forbrukerne til å ta miljømessige hensyn, ved å legge forholdene til rette slik at den enkelte har en reell og praktisk mulighet til å velge de minst miljøbelastende forbruksalternativer og produkter.

Regjeringen oppfordrer næringslivet og bransjeorganisasjoner til økt bruk av de offisielle miljømerkesystemene, Svanemerket og EUs ECO-label, slik at både vanlige forbrukere og offentlige innkjøpere får et større utvalg av miljømerkede produkter å velge blant når innkjøp foretas.

Regjeringen vil legge rammebetingelsene til rette for slike energiformer. Regjeringen vil arbeide aktivt for at de internasjonale kraftprisene i langt større grad enn i dag gjenspeiler miljøkostnadene ved ulike energibærere.

Regjeringen vil spesielt arbeide for å begrense energiforbruket. En stadig økning av energiforbruket er betenkelig i et bærekraftig perspektiv.

Regjeringen vil satse på å finne effektive virkemidler til å gjenvinne avfall både fra bygg/anlegg og fra husholdningene.

Regjeringen oppfordrer kommunene til å ta i bruk differensierte avfallsgebyrer og legge til rette for gode kildesorteringsløsninger for sine innbyggere.

Størst potensiale for miljømessig påvirkning finnes på forbruksområdene transport, bolig/energi og matvarer. For å fremme et bærekraftig forbruk bør staten selv gå foran med et godt eksempel, ved å vektlegge miljøhensyn ved statlige innkjøp, og ved drift av statlige virksomheter (f.eks. "Grønn Stat").

I en forbrukerpolitisk sammenheng er det viktig å styrke folks kunnskap og engasjement om miljøkonsekvensene av forbruket, og å tilrettelegge informasjon slik at det blir mulig for den enkelte forbruker å legge vekt på miljøhensyn. Regjeringen har nedsatt et utvalg for å utrede behovet for lovendring i tilknytning til allmennhetens rett til miljøinformasjon og vil legge til rette for åpenhet omkring miljødata. Utvalget skal legge frem sin innstilling innen utgangen av 2000.

Regjeringen vil styrke undervisning og holdningsdannelse om bærekraftig forbruk hos barn og unge gjennom "Nettverk for miljølære", og prosjektet "Grønne barnehager". I samarbeid med Statens informasjonstjeneste og interesserte organisasjoner vil BFD arbeide for at "grønn forbrukerinformasjon" tilrettelegges og presenteres f.eks. innefor rammen av "Fulle fem" på TV.

I forbindelse med 10-årsjubileet for det nordiske miljømerket Svanen i 1999, gjennomføres en evaluering i regi av Nordisk Ministerråd, av hvordan ordningen oppfattes av og påvirker forbrukerne. I løpet av 2000 skal det gjennomføres en tilsvarende undersøkelse av merkeordningens miljøeffekter. Evalueringene vil danne grunnlag for en videreutvikling av Svane-ordningen. Norge deltar aktivt under EØS-avtalen for, sammen med de andre nordiske landene, å fremme nordiske interesser i arbeidet med revisjonen av EUs miljømerkeforordning. Målet er en best mulig samordning mellom det nordiske merkesystemet og EUs miljømerking.

Regjeringen vil satse på virkemidler som bidrar til å begrense energiforbruket, bl.a. i boliger, og som fremmer en omlegging i retning av et mer effektivt og bærekraftig energiforbruk. Lån og tilskudd til miljøvennlige

løsninger er i dag integrert i de ulike virkemidlene i Husbanken. Fra og med 1999 er det etablert en egen tilskuddsordning for støtte til enøktiltak i husholdninger.

Regjeringen vil bidra til at det utvikles en sammenlignende statistikk over avfallsmengde og gjenvinningsgrad i landets kommuner. Det ble lagt fram en bred omtale av avfallspolitikken i stortingsmeldingen om Rikets miljøtilstand høsten 1999.

Gjennom forskning skal husholdningenes egen miljøinnsats kartlegges, samt hvilke forhold som hhv. fremmer og hemmer en forbrukeradferd som tar hensyn til miljøet.

1.6 Internasjonalt engasjement

Regjeringen ser det som vesentlig å opprettholde og styrke arbeidet med påvirkning og hevdning av norske interesser på forbrukerområdet, både ved utarbeidelsen av nytt EU-regelverk og i de fora der viktige sider ved tolkning, praktisering og håndheving diskuteres og avgjøres.

Alle tilgjengelige kanaler må brukes for dialog og påvirkning på europeisk nivå. Regjeringen ser det som viktig at de muligheter EØS-avtalen gir for medvirkning brukes fullt ut, bl.a. ved aktivt å identifisere og oppsøke fora der det er mulig å vinne innpass. I den kommende tiden bør det særlig legges vekt på:

- å sikre og etablere deltakelse i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk
- å oppnå deltakelse i de fora for forbrukerpolitikk som er identifisert ovenfor og hvor det foreløpig ikke er deltakelse fra EFTA-siden
- å identifisere og få innpass i nye fora
- å oppnå og bruke deltakelse aktivt i hørings- og ekspertmøter i forbindelse med nytt regelverk, programmer og andre tiltak.

Deltakelse i rammeprogrammet er særlig viktig og har prioritet og vil legge grunnlag for en helt ny bredde og dybde i medvirkning på ulike nivåer.

Det nordiske samarbeidet har en bred og viktig plass i norsk forbrukerpolitikk. Tross ulik tilknytningsform til EU har dette samarbeidet blitt styrket. Det nordiske samarbeidet fungerer som et viktig forum og en sentral kanal for oppdatering, deltakelse og påvirkning også i forhold til EU, og særlig i forbindelse med regelverksutvikling. Dette samarbeidet må videreføres og videreutvikles ytterligere.

1.7 Fjernsalg og informasjonsteknologi

Ved fjernsalg, f.eks. ved salg via postordre, telefon, tv, internett, har ikke kjøper mulighet til å undersøke varen før kjøpsbeslutningen, men må basere seg på selgers beskrivelse. Derfor krever denne salgsformen sterkere forbrukerbeskyttelse enn vanlig salg fra butikk.

Informasjonstilgangen, åpenheten og de kommunikasjonsmuligheter som ligger i Internett kan danne grunnlag både for bedre informerte forbrukere, en styr-

ket forbrukerorganisering, og dermed økt forbrukermakt i markedet. Det er viktig å forebygge en utvikling som kan skape forskjeller mellom dem som behersker og dem som ikke behersker IKT. Regjeringen vil arbeide for å gi flest mulig tilgang til teknologien, og være bevisst på bl.a. de tendenser til kjønnsforskjeller som finnes når det gjelder bruk av ny teknologi.

Regjeringen har våren 2000 lagt fram for Stortinget forslag til lovendring for å styrke forbrukernes rettigheter ved fjernsalg. Blant annet vil det være spesifikke krav til de opplysningene som skal gis forbrukeren og krav om forhåndssamtykke til reklame og salg over telefaks og ved automatisert oppringing.

Regjeringen legger til grunn at de forbrukerkrav som i dag gjelder for tradisjonell handel som et minstekrav skal gjøres gjeldende for elektronisk handel, og at behovet for supplerende særregler vurderes. Regjeringen vil vurdere om hensynet til forbrukeren tilsier at en bør gå lenger i beskyttelse, slik at utsendelse av reklame via e-post skal kreve forhåndssamtykke fra forbrukeren.

Når det gjelder rammebetingelsene for elektroniske media er det viktig med mest mulig felles internasjonalt samarbeid.

Regjeringen mener det er nødvendig å skjerme barn og unge mot uønsket innhold i elektroniske media. Dette kan best oppnås ved å benytte flere virkemidler, både styrket lovregulering, tekniske løsninger (filtre etc.), næringslivets selvjustis, og stimulere til sunne og kritiske holdninger blant barn og foreldre til det innhold og den informasjon som formidles av mediene.

Regjeringen vil oppfordre leverandører til å legge til rette for tilbakemelding fra forbrukere som kommer over sider med uønsket innhold. Forbrukerne må mobiliseres til å gi tilbakemelding om de finner uønsket innhold på nettet, fordi internettleverandører og -annonser vil være følsomme for publikums reaksjoner.

Barne- og familiedepartementet har gitt Forbrukerrådet økonomisk støtte til arbeidet med å etablere en frivillig ordning med et tillitsmerke for e-handel.

Justisdepartementet arbeider med ny lovgivning for å ivareta personvernet, som også vil dekke personvern ved elektronisk handel.

Regjeringen tar sikte på å slutte seg til EUs handlingsplan for sikrere bruk av internett. Handlingsplanen har som mål å sikre en nødvendig samordning av kjøreregler og praksis på området, og vil kunne fange opp mange av de problemstillinger som er reist i forhold til Internett i den norske debatten. Gjennom handlingsplanen vil en ha mulighet til å prøve ut tiltak både nasjonalt og internasjonalt.

1.8 Produktsikkerhet

Produktrelaterte ulykker kan forebygges ved at sikkerhet i størst mulig grad bygges inn i produktene. Generelt ønsker myndighetene å legge til rette for skadeforebyggende arbeid gjennom å fremme en sikkerhetskultur hos aktørene, dvs. produsenter, importører og øvrige virksomheter samt forbrukerne.

Virkemidlene for myndighetenes produktsikkerhetsarbeid er regelverk, informasjon og tilsyn. En utfordring er å finne en hensiktsmessig utforming og kombinasjon av virkemidlene, for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet for forbrukerne.

Kunnskapsoppbygging og -oppdatering er sentralt i arbeidet med forbrukersikkerhet. Produkt- og Elektrisitetsstilsynets database for farlige produkter og forbrukertjenester og Folkehelsas skaderegister er viktige datakilder i kartleggingsarbeidet. Informasjon om hvilke produkter som er involvert i ulykker, hvilke befolkningsgrupper som er mest skadeutsatt, samt kunnskap om forbrukeradferd, er retningsgivende for prioriteringene.

Regjeringen mener at offentlige myndigheter bør prioritere arbeid rettet mot barn og unges sikkerhet. Risikoaktiviteter som bevisst oppsøkes for individuell utfoldelse gis lavere prioritet.

Regjeringen legger opp til å revurdere forskriftspraksisen etter produktkontrollloven. I og med at produktkontrollloven gjelder generelt, bør det som hovedregel begrunnes særskilt dersom det skal gis forskrifter for avgrensede produktgrupper.

Regjeringen ser det som viktig å få utarbeidet en informasjonsstrategi for produktsikkerhet, som tar utgangspunkt i målgrupper, produkt- og tjenestegrupper, samt mulige samarbeidspartnere når det gjelder informasjon.

Regjeringen vil styrke tilsynsfunksjonen på produktsikkerhetsområdet. Organiseringen av tilsynet må ses i sammenheng både med organiseringen av forbrukerapparatet som helhet og det pågående arbeid med revisjon av EUs generelle produktsikkerhetsdirektiv, som vil kunne medføre skjerpede krav til de nasjonale tilsynsaktivitetene.

1.9 Matvarespørsmål

Arbeidet for trygg mat og et ernæringsmessig gunstig kosthold er sentralt i et helsefremmende og forebyggende perspektiv. Flere departementer har ansvar for ulike deler av mat- og ernæringspolitikken, samordning blir derfor viktig.

Helsemessige forhold påvirkes i første rekke av kostholdets sammensetning. Løpende oppdatering av kunnskap og informasjonsformidling om kosthold og helse er derfor viktige tiltak. Grundig informasjon og god formidling til forbrukerne er spesielt viktig i spørsmål som gjelder mattrygghet og risiko.

Regjeringen har gått inn for at sikkerhetsklausulen i EØS-avtalen skal brukes aktivt dersom folke- eller dyrehelsen settes i fare. Nasjonale tiltak som skal sikre mattrygghet vil bli evaluert fortløpende, og det vil innen utgangen av 2001 bli lagt frem for Stortinget en totalvurdering av det nye regelverket og smittesituasjonen, sammen med forslag til endringer som måtte være nødvendig.

Genmodifiserte næringsmidler som omsettes i Norge skal merkes. Regjeringen innførte i 1999 en godkjen-

ningsordning for næringsmidler som inneholder, eller er fremstilt på grunnlag av, genmodifiserte organismer.

Ut fra et miljøperspektiv vil det bli lagt til rette for økt satsing på - herunder bedre distribusjon og markedsføring av - økologisk dyrkede matvarer. Regjeringen vil komme tilbake til dette i en stortingsmelding om landbrukspolitikken.

Landbruksdepartementet har tatt initiativ til å bygge opp en felles kunnskapsbase om prisdannelsen og prisutviklingen på matvarer i de ulike ledd i verdikjeden. En slik oversikt over prisdannelsen vil være viktig for å sikre konkurransen i matvaresektoren.

Ved utarbeidelse og revisjon av internasjonalt regelverk og standarder på matområdet (f.eks. innen Codex Alimentarius) må forbrukersiden være representert. Regjeringen vil styrke dialogen mellom fagmyndighetene og Forbrukerrådet om norsk forbrukerdeltakelse i internasjonale fora på matvareområdet.

1.10 Forsikring, bank- og kredittjenester

Viktige forbrukeraspekter i forhold til forsikring vil være knyttet til kundens mulighet til informasjon, selskapenes segmentering av kunde grupper, samt deres tilgang til og bruk av sensitive personopplysninger om den enkelte kunde.

Regjeringen vurderer om det bør opprettes et organ som i forbindelse med forsikringsoppgjør blir gitt kompetanse til å gi rådgivende uttalelser om relevante medisinske spørsmål. Også et uavhengig organ for takstspørsmål i forbindelse med forsikringsoppgjør vurderes. Disse forslagene kommer regjeringen tilbake til i oppfølgingen av NOU 1994:20 Personskadeerstatning.

Et utvalg vurderer endringer i gjeldende lovverk som regulerer forsikringsselskapenes adgang til innhenting, bruk og lagring av helseopplysninger. Utvalget vil også vurdere selskapenes praksis ved bruk av sakkyndig lege i forbindelse med skadeerstatningssaker.

For å fremme konkurransen på forsikringsområdet vil det være ønskelig å få frem markedsoversikter som gjør det mulig for forbrukeren å foreta reell sammenligning av forsikringstilbud - også i forhold til markedet i de øvrige nordiske land, eller på europeisk nivå.

Regjeringen vil følge utviklingen når det gjelder markedsføring av kreditt til å finansiere kjøp av forbruksvarer, spesielt i forhold til om det tilbys renter som er urimelig høye.

Regjeringen vil i forbindelse med Banklovkomisjonens delutredning om institusjonslovgivningen vurdere om det bør innføres en offentligrettslig frarådingsplikt ved kredittgivning, når det fremstår som sannsynlig at lånesøkerens betalingsevne er utilstrekkelig.

Kausjon er viktig for mange privatpersoner ved låneopptak, men mange er ikke klar over risikoen et kausjonsforhold medfører. I lovforslaget om finansavtaler og finansoppdrag, fremmet for Stortinget våren 1999, jf. Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) foreslår regjeringen en

omfattende regulering av kausjon som rettsinstitutt - bl.a. vidtrekkende bestemmelser om opplysningsplikt i forhold til kausjonisten, samt en plikt for kredittinstitusjonen til å fraråde kausjonsstillelse i tilfeller hvor det er vesentlig fare for mislighold av det engasjement som det er tale om å kausjonere for.

Regjeringen har foreslått regler som medfører at Bankklagenemnda gis mulighet til å oppnå en lovmes-sig forankring.

1.11 Gjelds- og betalingsproblemer

Gjeldsproblemer blant private hushold ble for alvor satt på dagsorden ved overgangen til 1990-tallet, og problemene hadde særlig aktualitet frem til 1993/1994, da det generelle rentenivået sank betydelig. Et visst nivå av gjeldsproblemer blant husholdningene ser imidlertid i ettertid ut til å ha blitt et mer permanent fenomen.

Mest utsatt for gjeldsproblemer er småbarnsfamilier, enslige forsørgere, og enslige under 45 år uten barn. Dette har sammenheng med at privatpersoners lånemasse gjennomsnittlig er markert høyest ved 35 års alder. Tall fra Statens institutt for forbruksforskning viser at blant de som kjøpte bolig i perioden 1994-1996, var det hele 30 pst. som lånefinansierte hele kjøpesummen. Dersom denne tendensen opprettholdes, med dagens betydelig høyere boligpriser, kan dette indikere at en stor andel av de nyetablerte husholdningene vil være sårbare ved svingninger i bolig- og rentemarkedet.

Det offentlige kan best motvirke økonomiske problemer blant husholdningene ved å skape stabile rammebetingelser; legge til rette for et stabilt rente- og boligmarked, og et arbeidsmarked med lav ledighet. For øvrig er det viktig, som underlag for politikkutformingen, å få frem jevnlig oppdatert kunnskap om ulike husholdningsgruppers økonomiske situasjon.

Ved å legge opp rutiner for rådgivning overfor kunden når mislighold oppstår, i stedet for umiddelbart å gå til tvangstiltak, kan låneinstitusjonene i mange tilfelle forhindre at mindre betalingsproblemer utvikler seg til uløselige kriser. Regjeringen vil i forbindelse med oppfølgingen av Banklovkomisjonens arbeid vurdere om det er hensiktsmessig med retningslinjer i lovs form på dette området. Blant annet med bakgrunn i tilbakemelding om at lånekunder som har hatt betalingsproblemer får urimelig høy rente, har regjeringen i Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) foreslått regler som har til hensikt å motvirke urimelig forskjellsbehandling av lånekunder.

I de seks år gjeldsordningsloven har virket er det arbeidet løpende med å bedre kunnskapene om loven i hjelpeapparatet. At loven har hatt en viktig funksjon, indikeres ved at det frem til våren 1999 er registrert 10 000 gjeldsordninger. Regjeringen tar sikte på en revisjon av gjeldsordningsloven basert på erfaringene med ordningen så langt.

1.12 Anskaffelse av bolig

Bustadoppføringslova og avhendingslova har gitt forbrukerne et sterkere vern ved anskaffelse av bolig. De endrede byggereglens fokus på kvalitative krav til aktører og produkt vil heve kvaliteten på boligproduksjonen og dermed forebygge konflikter mellom partene i avhandlingssituasjonen. Omsetningen av andelsboliger er ikke omfattet av avhendingslova og regjeringen vil avvente innstillingen fra borettslovutvalget før det vurderes nye tiltak.

Ved omsetning av brukte boliger kan konflikter forebygges dersom kjøper og selger har kjennskap til boligens svakheter før boligen selges. Regjeringen vil stimulere til å etablere frivillige tiltak som f.eks. økt bruk av tilstandsrapport. For å sikre at tilstandsrapport blir et effektivt virkemiddel er det nødvendig å oppnå en høyere grad av standardisering av innholdet i tilstandsrapportene.

Det må arbeides videre med frivillige tiltak med aktørene i boligmarkedet for å unngå uønsket tidspress i forbindelse med budgivning på boliger.

1.13 Markedsføring

Regjeringen ser det som viktig at lojalitetsprogrammer er oversiktlige, slik at forbrukerne lett kan vurdere fordeler og ulemper ved å gå med i ordningen. Gjeldende regelverk anses å gi tilstrekkelig grunnlag for å gripe inn mot uheldige sider ved de lojalitetsprogrammene vi kjenner på det norske markedet i dag. Regjeringen vil derfor følge utviklingen nøye, og ser det som viktig med et nært samarbeid mellom Forbrukerombudet og Konkurransetilsynet.

Omfanget av reklamen har vært økende. Reklamen trenger i stadig sterkere grad inn i den private sfære. Det blir derfor viktig å sikre forbrukerne muligheten til å begrense eller skjerme seg mot kommersiell påvirkning.

Regjeringen ser det som viktig at lojalitetsprogrammer er enkle og oversiktlige, slik at forbrukerne lett kan vurdere og sammenligne fordelene og ulempene. Utviklingen av fordelsprogrammer følges nøye, i nært samarbeid mellom Forbrukerombudet, Konkurransetilsynet og Datatilsynet.

Justisdepartementet har foreslått en forskrift til lotteriloven for ytterligere å kunne regulere pyramidemarkedsføring og - salg.

Regjeringen mener markedsføringslovens bestemmelser er tilstrekkelig til å ramme misbruk av miljøargumentasjon i markedsføring, og vil ikke i denne omgangen foreslå en egen miljøbestemmelse i loven.

Regjeringen mener det er nødvendig både med et styrket lovverk, og opplæring og bevisstgjøring i hvordan reklamen virker i forhold til barn og unge. Regjeringen vil vurdere strengere krav til markedsføring mot barn på kino og Internett.

Regjeringen vil nedsette et bredt sammensatt og hurtigarbeidende utvalg som skal utrede tiltak for å redusere det kommersielle presset mot barn og unge.

1.14 Forbrukerundervisning

Det er viktig å ruste barn og ungdom med kunnskap og holdninger slik at de kan mestre forbrukerrollen og det kommersielle press de utsettes for. Skoleundervisningen i forbrukeremner bør styrke elevenes grunnlag for selvstendige vurderinger, og tilføre handlingskompetanse, forankret i bevisste verdivalg. Dette vil også bidra til å utjevne kjønnsforskjellene i kunnskapsnivået i forbruker- og økonomiemner.

Barne-, familiedepartementet vil sammen med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet arbeide for at veiledningen i forbrukerlære skal bli tatt i bruk i grunnskolen. Dette vil skje bl.a. gjennom etterutdanning av lærere (fra og med skoleåret 1999-2000), utvikling av undervisningsmateriale (herunder bl.a. egne nettsider på Skolenettet), og evaluering av forbrukerstoffet i lærebøkene.

Det arbeides videre med å utvikle etterutdanningstilbudet for lærerne i faget Økonomi- og informasjonsbehandling i videregående skole, og videreutvikle nettsatsingen for faget, særlig knyttet til forbrukeremnene.

Også i forhold til lærerutdanningen ved høyskolene vil det bli rettet en innsats for å styrke de forbrukerrelaterte emner i undervisningen.

1.15 Tvisteløsning

Et mål er at forbrukerne skal ha en reell mulighet til å forfølge sine krav, slik at de rettighetene som er etablert i regelverket fungerer effektivt i praksis.

Utgangspunktet er at det er næringslivet selv som må ta ansvaret for å rydde opp i de problemene som forbrukerne møter i forbindelse med mangelfulle varer, urimelige avtalevilkår osv. Når det gjelder løsning av tvister som oppstår, tar bransjen allerede i dag en del av ansvaret, ved at det på mange områder er opprettet reklamasjonsnemnder i samarbeid med Forbrukerrådet. Regjeringen vil understreke betydningen av det arbeidet både ulike bransjeorganisasjoner og Forbrukerrådet nedlegger i å forhandle frem og delta i slike nemnder.

Det offentlige innsats når det gjelder å bidra til at forbrukerne får rett, består av to hovedspor:

- Stille til disposisjon systemer/tvisteløsningsordninger som rådgir parter eller som behandler saker partene imellom.
- Det som tradisjonelt defineres som fri rettshjelp, dvs. der hvor det offentlige går inn og dekker utgifter som en eller begge parter måtte ha i forbindelse med en tvist.

Inntil nylig har stadig økende restanser og lang saksbehandlingstid vært et problem som ved Forbrukertvistutvalget. Selv om en nå ser en bedring av situasjonen, er det grunn til å følge utviklingen nøye. Forbrukertvistutvalget skal være et sentralt og effektivt tvisteløsningsorgan. Regjeringen foreslår følgende tiltak:

- At det arbeides videre med sikte på effektivisering av FTU.
- At muligheten for begrensning av sakstilfanget ved å endre virkeområdet utredes nærmere, f.eks. å unnta tvister mellom private, eller tvister om biler.
- Utvikling av og informasjon om alternativer til FTU-behandling.

Hvem som skal bære kostnadene ved saker som bringes videre fra FTU og inn for domstolene av de næringsdrivende er et sentralt spørsmål. Regjeringen vil benytte adgangen som er innført til å støtte enkelt-saker i forbrukerforhold over Barne- og familiedepartementets budsjett, blant annet med sikte på å vurdere hvilke effekter offentlig bistand til denne typen saker vil kunne ha.

Ordningen med konfliktråd er velegnet for enkelte typer forbrukertvister, særlig tvister mellom privatpersoner. Regjeringen vil arbeide for at konfliktrådene brukes i større utstrekning i forbrukersaker som egner seg for dette.

Selv om de fleste forbrukersaker løses og bør løses utenfor domstolene er det samtidig slik at domstolene i større grad enn i dag bør være med og prege rettsutviklingen på dette området. Det er i samfunnets interesse at flere prinsipielle saker kommer til domstolene og får sin avgjørelse der. Samtidig er det ikke alltid rimelig at enkeltforbrukere skal ta belastningen ved å få avklart spørsmål som har betydning for mange forbrukere. Det er to hovedtyper virkemidler som peker seg ut: Økonomisk støtte til rettsaker og innføring av adgang til gruppesøksmål.

Adgangen til å gi støtte til enkeltsaker over Barne- og familiedepartementets budsjett vil bli benyttet aktivt i samarbeid med Forbrukerrådet for å bidra til at prinsipielle spørsmål får sin avklaring i domstolene. Justisdepartementet har til vurdering et forslag fra Høyesterett om at Høyesterett skal kunne innvilge fri rettshjelp uavhengig av vedkommendes inntekts- og formuesforhold i saker som er av prinsipiell art og der resultatet kan ha betydning for andre i samme situasjon.

Justisdepartementet har nedsatt et utvalg som skal se på sivilprosessuelle spørsmål, herunder vurdere innføring av gruppesøksmål i norsk rett.

Forbrukerne vil i en del tilfeller være avhengige av advokattjenester for å klarlegge sine rettigheter eller gjøre disse gjeldende. Den Norske Advokatforening har nylig nedsatt et utvalg for å gjennomgå etiske regler, herunder spørsmålet om salærberegning. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om forbrukerrettigheter i forbindelse med denne typen tjenesteytelse når innstillingen fra utvalget foreligger.

Regjeringen vil arbeide aktivt i internasjonale fora for å bidra til utviklingen av regelverk og andre tiltak som kan styrke forbrukernes muligheter til å få løst tvister over landegrensene.

1.16 Fremtidig organisering av forbrukerapparatet

1.16.1 Innledning

Det ytre forbrukerapparatet består av flere institusjoner som skal ivareta en rekke forskjellige funksjoner. Samtidig skal de utfylle hverandre og utgjøre elementer i en helhetlig politikk for å ivareta forbrukerpolitiske mål og forbrukernes interesser.

Et overordnet siktemål med organiseringen på sektoren må være at den bidrar mest mulig effektivt til å realisere målene i forbrukerpolitikken.

Når man søker løsning på de organisatoriske problemstillinger som er identifisert på sektoren, er det naturlig å vurdere alternativer som går ut over dagens organisasjonsmodell, herunder spesielt på de modellene som er lagt til grunn i de øvrige nordiske land. Med et stort sett felles utgangspunkt har de andre landene i de senere årene kommet fram til organisasjonsstrukturer som har sentrale felles trekk, men som skiller seg vesentlig fra den norske.

Det organiserte norske forbrukerapparatet

Med det organiserte forbrukerapparatet siktes i denne sammenheng til de institusjoner som administrativt og budsjettmessig hører inn under Barne- og familiedepartementet (BFD), og som fyller definerte roller innenfor norsk forbrukerpolitikk.

Det største, mest særpregede og mest vidtfaende redskap for å oppfylle offentlige forbrukerpolitiske mål er Forbrukerrådet (FR).

Forbrukerombudet (FO) er opprettet etter markedsføringsloven for å føre tilsyn med loven og aktivt arbeide for at den blir etterlevd.

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) er et faglig senter for forskning, utredning og forsøk som frambringer, forvalter og formidler kunnskap av betydning for forbrukernes situasjon.

Til den tvisteløsningsvirksomhet som Forbrukerrådet driver, er det knyttet et eget domstollignende organ, Forbrukertvistutvalget (FTU).

Markedsrådet (MR) som også er et domstollignende organ, treffer avgjørelser i saker etter markedsføringsloven, der Forbrukerombudets forhandlinger med den næringsdrivende ikke fører fram.

Det norske apparatet i et nordisk perspektiv

Det norske organisasjonsmønsteret skiller seg fra de andre nordiske land, som gjennomgående har færre enheter og en dominerende ytre etat av direktoratskarakter. Det norske forbrukerapparatet er preget dels av et stort interesseorgan med et bredt spekter av oppgaver, dels av at de sentrale forvaltningsoppgavene er fordelt på flere mindre institusjoner.

I de øvrige nordiske land, med unntak av Island, skjer utøvelsen av den statlige forbrukerpolitikken i all hovedsak gjennom en forvaltningsinstitusjon som kan instrueres av departementet.

Bare i Norge er Forbrukerombudet administrativt og faglig en egen institusjon.

Spørsmålet om organisasjonsmønsteret på forbrukersektoren er tatt opp gjennom det såkalte Rimberg-utvalget i 1994.

Rimberg-utvalgets tilrådinger

Utvalget kom til å konsentrere seg om to hovedmodeller. Den ene var den såkalte "uavhengighetsmodellen" som bygget på dagens struktur, men med endringer i form av større frihetsgrader for Forbrukerrådet og SIFO.

Den andre modellen var opprettelse av et eget forbrukerdirektorat bestående av samtlige institusjoner, dog slik at Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget skulle organiseres utenfor. Modellen bygget på at direktoratet skulle utføre det løpende, praktiske arbeidet mens politikken var forbeholdt det overordnede departementet. Utvalget tar ikke direkte stilling til en slik modell. Fokuset er imidlertid på en rekke problemer den vil skape, og departementet tolker utvalget dithen at det ikke anså denne direktoratsmodellen for å være hensiktsmessig.

Rimberg-utvalget vurderte ulike modeller og tilknytningsformer for Forbrukerrådet, og flertallet går i konklusjonene inn for mer uavhengighet.

Utvalget foreslo ikke endringer med hensyn til Forbrukerombudets og Markedsrådets organisering og finansiering.

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) ble med virkning fra 1. januar 1998 omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Alternative modeller

Departementet mener at det avtegner seg to alternative tilnærminger for å videreutvikle og forbedre organiseringen på sektoren, tilpasset fremtidige oppgaver og utfordringer:

- a. At dagens modell opprettholdes i store trekk, men at man gjennom tilpasninger og justeringer innenfor denne søker å finne løsning på de enkeltproblemstillinger som er beskrevet.
- b. En mer gjennomgripende omorganisering, hvor man i en ny institusjon av direktoratskarakter samler det vesentlige av forvaltningsoppgavene og -etatene på sektoren, eventuelt også visse andre funksjoner, og hvor et "nytt" og fristilt Forbrukerråd representerer en mer rendyrket interesseorganisasjon.

1.16.2 Organisatoriske hovedspørsmål

Forbrukerrådet - helhet og roller

Forbrukerrådet er også i nordisk sammenheng en unik institusjon. Mye av styrken i den konstruksjon Forbrukerrådet utgjør i dag, ligger i koplingen og samspillet mellom elementene i organisasjonens tredelte strategi:

- forbrukerpolitisk påvirkning av myndigheter og næringsliv,

- dyktiggjøring av forbrukere, og
- bistand til forbrukere som har problemer etter kjøp av en vare eller tjeneste.

Rollen som interesseorgan kan påvirkes uheldig av at Forbrukerrådet i det store og hele fremstår, også budsjettmessig, som et ordinært offentlig organ. Uansett den faglige uavhengighet det faktisk har, kan Forbrukerrådet i praksis oppfattes som et organ med sterk statlig tilknytning og til dels som departementets forlengede arm. Den andre veien kan det tenkes at Forbrukerrådets rolle som interesseorgan kan svekke tilliten til det som nøytral tvisteløser.

Det er mye som taler for at en ved gjennomgangen av organisasjonsmodellen for sektoren vurderer løsninger som i sterkere grad setter et skille mellom interesse- og forvaltningsfunksjonen.

Forbrukerrådets lokale apparat og servicevirksomheten

Regjeringen legger til grunn at dagens nett av lokalkontorer skal opprettholdes.

Forbrukerrådets styringsstruktur

Forbrukerrådets 4-årige strategiplaner bestemmer de langsiktige linjer og prioriteringer i arbeidet. Landsmøtet er Forbrukerrådets øverste organ.

Et spørsmål som har vært reist, er om det valgte Rådet skal være et rent forbrukerpolitisk rådgivende organ, om det skal ha en funksjon som et styre for virksomheten, eller om det skal defineres en form for mellomløsning. Slik Rådet i dag fungerer, må det sies i hovedsak å være et forbrukerpolitisk organ. Det er et åpenbart behov for å klargjøre Rådets rolle i så henseende.

En eventuell ny organisasjonsmodell, hvor Forbrukerrådets nåværende funksjoner og oppgaver deles mellom et forvaltningsorgan og et mer rendyrket interesseorgan, vil føre til at spørsmålet om styrende organer innenfor institusjonen kommer i en helt ny stilling. Spørsmålet om styrende organer vil bare være aktuelt for det nye interesseorganet, som vil være mindre i størrelse og oppgavebredde enn det nåværende Forbrukerrådet, og trolig uten et lokalt apparat. Dette vil medføre store endringer i styringsstrukturen, som må vurderes hvis spørsmålet skulle bli aktuelt. Departementet kan imidlertid ikke se at dette i seg selv skulle ha foringer til fordel for den ene eller andre modellen.

Produktsikkerhetsforvaltningen - ivaretagelse av tilsyn

Etter departementets vurdering er potensialet ikke fullt utnyttet når det gjelder samspill mellom produktsikkerhetsforvaltningen og den øvrige virksomheten i PE (Produkt- og elektrisitetstilsynet).

Det er ikke funnet noen tilfredsstillende løsning når det gjelder lokalt tilsyn på området. En utredning av spørsmålet lagt fram av PE i 1998 gir etter departementets vurdering ikke grunnlag for noen avklaring når det gjelder organisasjonsløsning.

Det kan for øvrig stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten i at etaten styres av to departementer. Håndheving av produktkontrollen i PE er faglig underlagt BFD, mens institusjonen for øvrig ligger under Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), samtidig som KRD har det samlede administrative ansvaret.

Alt i alt må det fastslås at det eksisterende apparat i PE på sikt ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta et nødvendig sikkerhetsnivå for forbrukerne i forhold til produkter og tjenester. I utgangspunktet synes det å foreligge to alternativer; enten en videreutvikling og ressursmessig styrking av apparatet knyttet til PE, eller at en styrket produktsikkerhetsforvaltning integreres med andre forvaltningsoppgaver innenfor en direktoratsløsning på forbrukersektoren.

Utforming og gjennomføring av politikk

Et særtrekk ved dagens norske modell er at departementet, med unntak for produktsikkerhetsfeltet - ikke har et ytre apparat som departementet kan pålegge oppgaver i forbindelse med utredninger og gjennomføring av politikk.

Forbrukerrådet er ikke utøver av Regjeringens forbrukerpolitikk i den forstand at det kan pålegges oppgaver utover de lovbestemte i forbrukertvistloven. I forbindelse med den årlige tildeling av budsjettmidler kan det settes premisser, men det er usikkert hvor langt man kan gå i den sammenheng.

Forbrukerombudets virksomhet med håndheving av regelverket for markedsføring og avtalevilkår gir bred kompetanse med relevans for det meste av nyere forbrukerlovgivning.

På den annen side er det et grunnleggende premiss for Forbrukerombudets virksomhet i dag at håndheving, prioritering og valg av satsingsområder skjer på uavhengig basis, og at departementet ikke har instruksjonsmyndighet i så måte. Dette har vært viktig for å sikre FO integritet og tillit.

Dersom hovedtrekkene i dagens organisasjonsmodell på sektoren skal videreføres, vil det neppe være aktuelt å foreta vesentlige endringer i Forbrukerombudets rolle og rammebetingelser.

I forhold til en direktoratsmodell vil et særlig spørsmål være hvorvidt, og på hvilken måte, Forbrukerombudet skal inngå i det nye forvaltningsorganet. Dette knytter seg særlig til den uavhengige rolle Forbrukerombudet har etter loven.

Etter en samlet vurdering ser departementet det som en klar forutsetning at den vellykket eventuelle direktoratsmodell at Forbrukerombudets ressurser, forvaltningsområde og kompetanse trekkes inn i et nytt forvaltningsorgan. Med bakgrunn i organiseringen i og erfaringen fra de andre nordiske land, og etter departementets syn særlig med henvisning til den danske løsning, bør det kunne finnes funksjonelle løsninger for utøvelsen av FOs embetsrolle også innenfor en direktoratsmodell. Dette innebærer at FO fortsatt skal kunne opptre som selvstendig organ mht. å treffe vedtak på basis av markedsføringsloven.

1.16.3 Reform eller alternativ modell?

A. Reformbehov innenfor dagens modell

En videreføring av dagens modell innebærer at både eksisterende problemer og morgendagens utfordringer må søkes løst innenfor den eksisterende organisasjonsstrukturen. På bakgrunn av beskrivelsene og analysene foran vil det innenfor en "reformmodell" være nødvendig å gå nærmere inn på i hvert fall følgende punkter:

- a. Produktsikkerhetsforvaltningen.
- b. Forbrukerrådets styringsstruktur.
- c. Rammebetingelsene for forretningsvirksomheten i Forbrukerrådet.
- d. Redusere saksbehandlingstiden i Forbrukertvistutvalget.

B. Alternativ modell: En direktoratsløsning

Mulige oppgaver som bør ligge til et eventuelt nytt forvaltningsorgan:

- a. Utvikling/revisjon av regelverk.
BFD har i dag ansvar for et omfattende og stadig voksende regelverk. Det er naturlig at et nytt direktorat med den nødvendige kompetansen bør få vesentlige oppgaver i forbindelse med regelverksutviklingen. Dette bør skje i et samspill med departementet.

- b. Håndheving av regelverk.
Et særlig argument for etablering av en forvaltningsinstitusjon er at dette kan gi en tilfredsstillende løsning på spørsmålet om forvaltning av regelverket på produktsikkerhetsområdet, herunder lokalt tilsyn.

Det synes også klart at tvisteløsning etter forbrukertvistloven vil være en sentral oppgave i forvaltningsinstitusjonen. Sterke grunner taler for at også forvaltning av markedsføringsloven bør ligge til institusjonen.

Utviklingen framover, ikke minst knyttet til EØS-avtalen, vil kunne medføre nye håndhevingsoppgaver.

- c. Sekretariat for klageordninger, Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet.

Det forutsettes at Forbrukertvistutvalget (FTU) uansett organisasjonsmodell får en mer selvstendig stilling og plassering. Markedsrådets (MR) domstol lignende karakter tilsier at det opprettholdes med sin nåværende form og uavhengighet. Det synes likevel hensiktsmessig at sekretariatene for begge disse institusjonene, og også for de bransjevis klagenemndene, bør finne sin plass innenfor et nytt forvaltningsorgan. Det bør vurderes om eventuelle særlige ordninger og konstruksjoner er nødvendige for å ivareta formelle krav til uavhengighet.

- d. Representasjon og deltakelse på internasjonalt og nasjonalt nivå.

Et nytt forvaltningsorgan vil i samspill med departementet naturlig gå inn i en stor del eller trolig mesteparten av internasjonal og nasjonal myndighetsrepre-

sentasjon knyttet til forbrukerspørsmål. Den direkte interesserepresentasjonen vil imidlertid fortsatt bli ivarettatt av interesseorganet det "nye" Forbrukerrådet.

e. Informasjon om regelverk.

Et nytt forvaltningsorgan vil naturlig få ansvaret for informasjon om lovgivning o.l. innenfor departementets ansvarsområde.

Noe mer uklart vil det være hvordan ansvaret for den øvrige informasjonsvirksomhet som i dag drives av Forbrukerrådet, vil fordeles mellom det nye interesse- og forvaltningsorganet. Dette må utredes nærmere.

f. Særlige prosjekter og innsatsområder.

Eksempler på aktuelle temaer er forbrukerundervisning i skolen og gjeldsproblemer/økonomisk råd. Et nytt forvaltningsorgan vil være den naturlige base for denne type aktiviteter, som derved kan få en mer hensiktsmessig forankring i en direktoratsmodell.

g. Samarbeid med andre myndighetsorganer.

På politikkområder med berøringsflater til forbrukerpolitikken samarbeider såvel departementet som institusjonene i forskjellige sammenhenger med direktoratsorganer under andre departement. Et nytt forvaltningsorgan vil i en ny modell naturlig stå for hovedparten av slik kontakt og samarbeid.

Konsekvenser for det øvrige forbrukerapparatet:

En omorganisering og etablering av en direktoratsmodell vil i første rekke berøre Forbrukerrådet, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, og Forbrukerombudet.

Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget (FTU) vil ut fra sin funksjon beholde en uavhengig status utenfor forvaltningsinstitusjonen, men prosedyrene for forberedelse av saker til FTU endres.

Departementet er i dag i betydelig grad involvert i arbeidet med såvel den nordiske miljømerkeordningen som den europeiske merkeordningen. Det bør vurderes om slike oppgaver helt eller delvis bør overtas av et nytt forvaltningsorgan.

En selvsagt forutsetning i modellen er at en ny interesseorganisasjon etableres med basis i deler av ressursene for det nåværende Forbrukerrådet, mens den øvrige del av ressursene går inn i det nye direktoratsorganet. Det er videre mye som taler for at forbrukerkontorene i fylkene i en slik modell bør legges under den sentrale forvaltningsenheten (direktoratet).

C. Vurderinger

De to ulike organisasjonsmodellene representerer to ulike tilnærminger til de problemer, premisser og utfordringer man står overfor.

Med "reformmodellen" tas utgangspunkt i dagens organisasjonsstruktur, og såvel eksisterende problemer som de mer langsiktige utfordringer søkes løst med basis i denne.

Med "direktoratsmodellen" etableres en ny organisasjonsstruktur. Et nytt, samlet forvaltningsorgan vil overta:

- de oppgaver som i dag ivaretas av produktsikkerhetsavdelingen i Produkt- og Elektrisitetstilsynet,
- de forvaltningspregede oppgavene i Forbrukerrådet,
- oppgaver som ivaretas av Forbrukerombudet,
- en rekke oppgaver som i dag ivaretas i departementet.

Det forutsettes at funksjonen som forbrukerombud vil utgjøre en administrativt integrert, men faglig selvstendig del av institusjonen.

De utpregede interessefunksjonene vil bli ivarettatt av et nytt Forbrukerråd med et mer rendyrket interessepreg.

Dersom deler av det nåværende Forbrukerrådet frikoples fra statsforvaltningen, gjennom omgjøring til en ren interesseorganisasjon, vil dette få konsekvenser for de ansattes rettigheter og gjeldende status som tjenestemenn.

En direktoratsmodell forutsetter en deling av interesse- og forvaltningsoppgaver. Den vil ha som en høyst sannsynlig konsekvens at de nåværende fylkeskontorene blir lagt under forvaltningsorganet, og med en deling av de funksjoner fylkeskontorene i dag er tillagt.

Argumenter for og mot de respektive modellene:

Det er flere argumenter for å søke løsninger på nye oppgaver og utfordringer innenfor den etablerte organisasjonsstrukturen.

Ved en direktoratsmodell vil det bli etablert et klarere og forhåpentligvis klargjørende skille mellom forvaltningsoppgaver og interesseoppgaver. At Forbrukerrådet blir et mer entydig og konsentrert interesseorgan bør isolert sett kunne styrke interessefunksjonen. Viktige forutsetninger i denne forbindelse er at Forbrukerrådet sikres en tilstrekkelig grunnfinansiering, en administrativt og budsjettmessig friere stilling, og derigjennom ytterligere markert uavhengighet og løsere tilknytning til departementet og forvaltningen. Dette vil synliggjøre og underbygge Forbrukerrådets frie og uavhengige rolle i opinionen og samfunnet bedre enn i dagens situasjon.

Hovedargumentet for å etablere et nytt forvaltningsorgan er å sikre et bedre, og mer helhetlig og effektivt samspill i utførelsen av forvaltningsoppgaver i bred forstand. Dette vil skje gjennom en samling av sektorens ressurser og kompetanse i et bredere forbrukerpolitisk miljø, med sikte på å fylle sentrale oppgaver i norsk forbrukerpolitikk. I dagens situasjon utgjør spredningen av oppgaver, kompetanse og ressurser klare begrensninger. En samling av forbrukerapparatet i større og færre enheter bør også gi grunnlag for en mer kostnadseffektiv utførelse av oppgavene.

Gjennom opprettelsen av et forvaltningsorgan med stor bredde i kompetanse og oppgaver, bør en kunne sikre bedre håndtering av en økende mengde regelverk som skal utvikles og håndheves. To forhold tillegges særlig vekt. Dels gjelder det de nye utfordringer som følger av EØS-avtalen. Videre er det snakk om muligheten for en tilfredsstillende løsning på de utfordringer som er knyttet til produktsikkerhetsforvaltningen.

Fylkeskontorene vil kunne utbygges til å ivareta oppgaver knyttet til det lokale tilsyn med produktsikkerhet. Dette vil både kunne gi en løsning av denne tilsynsoppgaven og gi kontorene en bredere og mer utfordrende plattform for deres arbeid.

Opprettelsen av et forvaltningsorgan vil gi muligheter til en hensiktsmessig utskillelse av oppgaver som i dag ivaretas i departementet og som mer naturlig hører hjemme i et direktorat. Det forutsetter at betydelige oppgaver delegeres fra departement til direktoratsnivå, og at man finner frem til en oppgavefordeling som kan utgjøre grunnlag for et fruktbart samspill mellom forvaltningsnivåene. Med en bred oppgaveflate og kompetanse bør forvaltningsorganet kunne utgjøre et effektivt kompetansesenter og styrket apparat for departementets politiske ledelse. Dette må veies mot konsekvensene av en svekkelse av fagmiljøet i departementet.

Konklusjon:

Den mest gjennomgripende løsningen vil være en direktoratsmodell. Det kan tenkes ulike variasjoner på modellen for et forvaltningsorgan.

Etter Regjeringens syn bør det ligge et betydelig potensiale for forbedringer og mer effektiv drift i en slik modell. Enkelte problemer i dagens struktur, som er omtalt foran, bør ikke overskygge det faktum at det norske forbrukerapparatet og den norske modellen gjennomgående har fungert tilfredsstillende og gitt gode resultater.

Regjeringen vil på denne bakgrunn utrede nærmere om en direktoratsløsning som skissert foran kan utformes for å ivareta fremtidige oppgaver og utfordringer på en bedre måte enn dagens modell. Det forutsettes at de løsninger som utredes skal kunne gjennomføres innenfor eksisterende budsjettamme. Det forutsettes videre at de sentrale forbrukerinstitusjonene og berørte departementer trekkes aktivt med i dette utredningsarbeidet.

Utredningen bør blant annet drøfte:

- organiseringen av forvaltningsorganet,
- interesseorganets oppgaver og organisering, herunder styrende organer,
- oppgave- og ansvarsfordeling mellom departementet, et mulig nytt forvaltningsorgan, og interesseorganet,
- fylkeskontorenes rolle og oppgaver i en ny struktur,
- hvordan informasjons- og serviceoppgaver overfor allmennheten skal ivaretas.

Regjeringen vil komme tilbake til en eventuell omorganisering som egen sak.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Bakgrunn, utviklingstrekk og utfordringer

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jon Olav Alstad, Frank Willy Larsen, Liv Marit Moland, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Shahbaz Tariq, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Sandberg, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad og Ola T. Lånke, fra Høyre, Trond Helleland og Inger Stolt-Nielsen, fra Senterpartiet, Anne Enger Lahnstein, og fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, viser til at det ikke har vært noen overordnet diskusjon om forbrukerpolitikk siden St.prp. nr. 80 (1982-1983). Utviklingen i samfunnet og på forbrukerområdet tilsier at det nå var påkrevet med en ny gjennomgang slik Stortinget vedtok ved behandlingen av Dokument nr. 8:29 (1996-1997).

Komiteen registrerer at på tross av at forbrukerpolitikk er et område som griper inn i de fleste departementers virkefelt foreslår sentrumsregjeringen tiltak som i hovedsak omhandler saksområder innen Barne- og familiedepartementets ansvar.

Komiteen er fornøyd med sentrumsregjeringens fokus på forbrukerne når det etableres offentlige servicekontorer. Tilgjengeligheten for forbrukerne må mer inn i planleggingen av de offentlige tjenestene, og en viktig faktor blir tilgjengeligheten. Slike servicekontorer vil bidra til å gjøre hverdagen for forbrukere enklere, og dermed også sikre en bedre mulighet til å ta i bruk de tjenester det offentlige tilbyr.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at målet for forbrukerpolitikk må være å gi forbrukerne informasjon nok til å kunne velge et bærekraftig forbruksmønster. Forbrukerpolitikken skal stimulere til et minst mulig miljøbelastende forbruk, og bidra til å synliggjøre og bevisstgjøre om konsekvenser for natur, miljø og fordeling av forskjellige forbruksvalg.

Flertallet ønsker derfor stortingsmeldingen om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet velkommen. Den siste meldingen der forbrukerpolitikken ble diskutert i hele sin bredde ble behandlet for så lenge siden som 1982, og virkeligheten for dagens forbruker skiller seg kraftig fra datidens realitet.

Det er knapt noen aktivitet i samfunnet som har så store og omfattende konsekvenser som det private og offentlige forbruk, både på fordeling, ressursbruk, etiske dilemmaer, forurensingsproblemer, avfallsproblemer, rentenivå, sosiale skiller og identitet, og økonomisk politikk, for å nevne noen.

Flertallet peker på den kraftige veksten i det private forbruket, og på den liberaliseringen innen lovver-

ket som skjer på mange områder. Det er klart at dette krever stadig mer bevisste forbrukere og flertallet støtter derfor de foreslåtte tiltak som skal bidra til det. Flertallet viser til situasjonen i Danmark, der *politiske forbrukere* er blitt et begrep. Uttrykket beskriver forbrukere som er bevisst på hva slags varer eller tjenester som kjøpes, og de følger dette forbruket har på miljø og andre viktige samfunnsområder.

Flertallet konstaterer at tilgjengelighet for funksjonshemmede forbrukere ikke er omtalt i meldingen.

For funksjonshemmede er adgang til mange tusen butikker ikke mulig eller vanskelig. Det samme gjelder tilgang på tjenester som offentlig kommunikasjon, offentlige kontorer, kulturinstitusjoner, legekontorer, skoler og universiteter. Hverdagen til tusener på tusener av funksjonshemmede her i landet, karakteriseres av store begrensninger i både bevegelsesfrihet og rettigheter som forbrukere.

Flertallet ønsker derfor at Regjeringen tar dette perspektiv med i den videre oppfølgingen av forbrukermeldingen.

Flertallet er fornøyd med de føringer sentrumsregjeringen legger inn i sitt grunnlag for forbrukerpolitikken. Ikke minst er det avgjørende at miljø- og fordelingsaspektet også blir en avgjørende del av de forbrukerpolitiske utfordringene. Den tiltakende veksten i uttak av og forurensing av naturressurser både nasjonalt og internasjonalt er ikke forenlig med en forbrukerpolitikk som også skal sikre kommende generasjoner muligheten til å tilfredsstille sine behov. Flertallet vil derfor understreke at forbrukerpolitikk også må innebære en politikk for en bærekraftig utvikling både nasjonalt og internasjonalt.

Flertallet vil understreke at det offentlige i kraft av sin posisjon som landets største innkjøper har mulighet til å påvirke markedet i betydelig grad gjennom sine innkjøp. Det er derfor ønskelig at det offentlige i sine innkjøp vektlegger utfordringer vi har som best kan løses gjennom en aktiv forbrukerpolitikk. Det gjelder stimulering av økologiske og bærekraftige produkter, og når det kan være ønskelig av helsemessige årsaker å gi enkelte produkter en sterkere posisjon i markedet.

Flertallet har merket seg den forskning som er gjort knyttet til materiell velstand kontra livskvalitet. Det er derfor viktig, i erkjennelsen av at dette kan bli motstridende målsettinger bare det materielle forbruket blir høyt nok, å ha et videre perspektiv på forbrukerpolitikken. Når en økning i brutto nasjonalprodukt ikke lenger blir en indikator på videre vekst i livskvalitet for forbrukerne, er det et behov for å endre fokuset både hos forbrukerne og for samfunnet for øvrig. Det er derimot viktig å fokusere på at visse grupper nasjonalt og store grupper internasjonalt ikke tar del i denne velstandsutviklingen, og fortsatt har behov for til dels betydelig vekst i den materielle velstanden. Derfor er det grunnleggende i forbrukerpolitikken å fokusere også på fordelingsaspektene. Flertallet forutsetter

at dette også ligger til grunn for Regjeringens videre arbeid med forbrukerpolitikken.

Flertallet vil understreke at det offentlige er en stor tilbyder av tjenester til forbrukerne. Som en følge av de omlegginger som av og til skjer i tilbudet, bl.a. gjennom konkurranseutsetting, er det viktig at forbrukernes behov ivaretas. Dette innebærer at det må sikres representasjon fra brukerne i denne prosessen, det må foreligge krav om tilsyns- og klageordninger for å sikre forbrukernes tjenestetilbud, det bør foreligge krav om innsyn og offentlighet, og det må foreligge klare ansvarsforhold slik at det ikke oppstår tvil om hvem som skal sikre forbrukerne det tilbudet det betales for.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at den type forbrukerpolitikk som er omhandlet i meldingen bare er en del av forbrukerpolitikken. Forbrukerens beste beskyttelse ligger i effektiv konkurranse på markedet. Konkurransen kan enten begrenses av de næringsdrivende selv, eller av myndighetene, slik som for eksempel på helsesektoren og i undervisningssektoren. Disse medlemmer ser det derfor som den viktigste forbrukerpolitiske oppgave å sørge for at både private og offentlige monopoler avskaffes slik at forbrukerne har en valgfrihet når de skal skaffe seg varer eller tjenester. En annen viktig form for beskyttelse ligger på det sivilrettslige plan der den enkelte kan benytte seg av domstolene med sikte på bl.a. heving og erstatning. Dette forutsetter bl.a. at domstolene ikke slik som i dag krever urimelig store rettsgebyrer.

De former for forbrukerpolitikk som behandles i meldingen anser disse medlemmer som subsidiær, dvs. at den først og fremst er aktuell hvor konkurransen er svak og hvor rettsapparatet ikke er velegnet. Disse medlemmer er f.eks. ikke enig når det heves: "De sanksjoner den enkelte forbruker kan utøve ved å la være å kjøpe et produkt om igjen, er lite nyantert som markedssignal." Disse medlemmer mener at dette er det viktigste av alle markedssignaler.

Disse medlemmer mener at det er nødvendig å stille opp noen generelle prinsipper for det offentliges rolle i forbrukerpolitikken:

1. Det offentlige skal ikke blande seg inn i den enkelte forbrukers valg og ønsker.
2. Forbruk er grunnleggende for vekst i samfunnet og for sikring av arbeidsplasser for fremtiden.
3. Det offentlige skal ha en kontrollerende/tilsynsrolle på forbrukernes vegne.
4. I tilsynsrollen skal det offentlige sikre at forbrukerne og samfunnet vernes mot skadelige produkter og feil informasjon via reklame.
5. Sørge for at nødvendig informasjon om forbrukeres rettigheter, plikter og om skadelige produkter tilflyter forbrukerne.
6. Sørge for at det finnes et hensiktsmessig apparat

for tvisteløsning som er lett tilgjengelig for den enkelte forbruker.

7. Sørge for at det til enhver tid er tilstrekkelig med konkurranse på forbrukermarkedet og at spille-regler blir fulgt.

Disse medlemmer registrerer at forbrukervernet også blir godt ivaretatt informasjonsmessig av mange private aktører. Mange tidsskrifter, aviser og fjernsynsprogrammer tar opp aktuelt forbrukerstoff på en god måte. Dette ivaretar mye av det informasjonsbehovet som forbrukerne har. Det er god grunn til å tro at disse kommersielle aktørene fortsatt vil bringe denne typen stoff, nettopp fordi dette er godt stoff som selger bra.

Disse medlemmer mener at miljøvennlighet er et stort konkurransefortrinn. Bedrifter som tilbyr produkter som enten er påviselige miljøvennlige, eller som oppfattes som dette av forbrukerne vil være markedsvinnere i det nye årtusen. De som er unge i dag er betydelig mer opptatt av dette enn tidligere generasjoner. Stempel som miljøfarlig vil være svært truende for bedriftens eksistens, og fremtidens ledere vil derfor ikke ta risikoen på å få et slikt stempel. Disse medlemmer tror at utviklingen på dette området vil gå sin gang uten at offentlige myndigheter iverksetter aktive tiltak for å redusere folks forbruk.

Disse medlemmer vil understreke at det offentlige har et hovedansvar for at velferdstjenester er tilgjengelige for innbyggerne og at tjenestene er av høy kvalitet. Offentlig ansvar for å finansiere og tilby tjenester trenger ikke nødvendigvis bety at det offentlige selv må stå for produksjon av disse. Det offentlige bør i større grad fokusere på rollen som bestiller av ulike tjenester, og i større grad konkurranseutsette selve produksjonen av tjenestene. Det vil legge til rette for bedre og billigere tjenester.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at meldingen gir en meget god oversikt over de forskjellige sidene som påvirker, og som blir påvirket av, forbrukerpolitikken. Disse medlemmer registrerer at meldingen foreslår tiltak som i hovedsak omhandler saksområder i tilknytning til barn og unge, og støtter dette perspektivet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

"Det etableres en ordning der Markedsrådet er klageinstans også når det gjelder Konkurransetilsynets avgjørelser."

Disse medlemmer registrerer at det hevdes at forbruket i de vestlige land er en hovedårsak til miljø- og fattigdomsproblemene i verden. Det meldingen ikke skriver er at omkring 1900 stod den vestlige verden for omkring 40 pst. av befolkningen i verden, mens andelen i dag er sunket til 11 pst. Det er derfor vel så

riktig å si at fattigdommen i verden skyldes befolkningsøkningen i den ikke vestlige verden.

Disse medlemmer registrerer at det i meldingen heter at "Regjeringen ønsker å fremme et bærekraftig og solidarisk forbruksmønster - og derigjennom økt livskvalitet for den enkelte". Dette er etter disse medlemmers mening en vidløftig uttalelse som, hvis man tar den på alvor, kan legge grunnlaget for en omfattende offentlig styring under påberopelse av at politikerne har bedre innsikt i livskvalitet enn det enkelte menneske selv.

Disse medlemmer registrerer at det også er gjengitt en statistikk som skal vise den raske økning i utgifter til forbruk pr. husholdning fra 1958 til 1997. Hvis det ikke er tatt høyde for økning i skatter og avgifter i løpet av denne periode, er statistikken misvisende. Det er nok å nevne at når det gjelder for eksempel bensin regnes det stadig økende moms av den stadig økende bensinavgift.

Disse medlemmer mener at markedsrådet bør bli en ankeinstans ikke bare når det gjelder Forbrukerombudets avgjørelser, men også når det gjelder Konkurransetilsynets avgjørelser. Dette har sammenheng med at markedsføringsloven på mange måter er en lov som begrenser konkurransen i den forstand at den begrenser adgangen til å villedde forbrukerne, til å anvende tilgift og lotterier i konkurransen osv. Fordi Forbrukerombudet på mange måter begrenser de konkurransemetoder som kan anvendes i markedsføringen, mens Konkurransetilsynet har til oppgave å øke konkurransen, synes det fornuftig å ha et markedsråd som ankeinstans som kan avveie disse to viktige hensyn mot hverandre og danne seg et helhetsbilde.

Disse medlemmer mener at når det gjelder den miljømessige siden av økt forbruk, er det det offentlige oppgave å kontrollere at det ikke selges produkter som skader miljøet. Det offentlige skal ikke ha noen rolle i å kommentere enkeltmenneskers forbruk, når disse benytter seg av produkter som er lovlig til salgs i landet.

Disse medlemmer foreslår at det etableres et forbrukerinteressesetilsyn. Dette organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan, med et eget styre som er ansvarlig for å følge opp forbrukertilsynets drift. Medlemmene av styret oppnevnes av departementet.

Hovedmålet med å opprette et forbrukerinteressesetilsyn må være:

- Å sikre at markedet følger fastsatte spilleregler.
- Å sikre at forbrukerne vernes mot skadelige produkter og feil informasjon (reklame).
- Å få til en bedre utnyttelse av det forbrukerapparatet som vi har i dag.

Inn under forbrukertilsynet legges følgende etater/ virksomheter:

- Forbrukerrådets oppgaver

- Forbrukerombudets oppgaver
- Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- Edelmetallkontrollen

Tilsynets oppgaver vil da bli:

- Være et tilsynsorgan på forbrukernes vegne.
- Drive med informasjon overfor publikum. (Rettigheter, krav som bør stilles, farlige produkter og lignende.)
- Foreta nødvendig forskning på området.
- Kontrollere produkter.
- Ivareta lovpålagte oppgaver på dette området, for eksempel sørge for anmeldelse av forhold som er straffbare.

Disse medlemmer mener at denne løsningen er å foretrekke fordi det vil gi tilsynet en uavhengig stilling i forhold til departementet. Dersom man velger en direktoratsmodell vil tilsynet i prinsippet bli en del av departementet, hvor departementet kan overprøve vedtak som er fattet av forbrukertilsynet. Disse medlemmer mener at et slikt organ vil bidra til en mer helhetlig utførelse av de oppgaver som er knyttet til forbrukervern og forbrukerpolitikk.

Disse medlemmer mener at det bør vurderes om BFD fortsatt bør ha ansvaret for forbrukersaker eller om dette bør overlates til et annet departement, for eksempel AAD.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Det etableres et forbrukerinteressetilsyn. Dette organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan, med et eget styre som er ansvarlig for å følge opp forbrukertilsynets drift."

2.2 Forbrukerpolitiske temaer

2.2.1 Bærekraftig forbruk

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, registrerer at en rettferdig fordeling, både nasjonalt og globalt, også er en forutsetning for en god forbrukerpolitikk. Dette betyr at behov må dekkes uten at det går på bekostning av fremtidige generasjoners valgmuligheter, og at verdens fattige befolkning også har krav på en betydelig økning i sitt materielle velferdsnivå.

Flertallet vil understreke at dette best kan gjennomføres gjennom å gi forbrukerne tilgang på kunnskap og informasjon om produkter og miljøaspektene ved disse. I den sammenheng er det viktig at barn og unge gjøres oppmerksom på både påvirkningskraften forbrukerne representerer og gis mulighet i skolen til å tilegne seg kunnskap om sammenhengen mellom forbruk og en bærekraftig utvikling. Det understrekes at gjenvinningsandelen i husholdningenes avfall fortsatt er for lavt, og det understrekes at barn og unges enga-

sjement på dette feltet kan bidra til å øke denne andelen gjennom de tiltak som skisseres.

Flertallet vil peke på at de økonomiske incentivene må foreligge for å velge miljøriktige produkter. I den sammenheng er det viktig å få vurdert hvordan avgiftspolitikken kan brukes for å stimulere en riktigere forbrukeradferd. Det vil videre være viktig for å regulere prisene ned at omsetningen av disse produktene økes. Det offentlige har som storforbruker et ansvar for at dette kan skje gjennom en målrettet innkjøpspolitikk.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil understreke at økt livskvalitet må erstatte økt materiell levestandard som overordnet mål også i forbrukerpolitikken.

Dette flertall slutter seg til sentrumsregjeringens påpekning av at et bærekraftig energiforbruk forutsetter en reduksjon i det samlede energiforbruk og en reduksjon i forbruket av ikke-fornybare energikilder. Det vil derfor være viktig at Regjeringen foretar en vurdering av og fremmer forslag til et toprissystem for strøm. Det vil kunne være et incitament til reduksjon av forbruket dersom storforbrukere må betale en høyere pris på energien.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til de årlige rapportene fra det velrenommerede Worldwatch Institute, State of the World, som peker på at stadig flere av naturens tålegrenser er i ferd med å bli overskredet, og støtter teksten i meldingen om at forbruket må legges om i en retning som er mindre materialistisk og med et mindre ressursforbruk pr. capita. En slik omlegging er viktig av flere grunner: For det første vil et stadig økende forbruk kreve stadig flere ressurser, og føre til stadig større mengde forurensing og avfall. For det andre er det viktig at Norge, som et rikt land i den industrialiserte verden, sender riktige signaler til de raskt voksende landene rundt om i verden: Det er fullstendig utenfor enhver definisjon av begrepet bærekraftighet dersom alle verdens land etablerer et forbruk på linje med det den rike del av verden har i dag. Som et eksempel kan det nevnes at dersom bare 10 pst. av den kinesiske befolkningen kjørte like mye som en gjennomsnittsnordmann, ville de globale CO₂-utslippene øke med nesten 100 ganger de årlige norske utslippene.

Disse medlemmer er fornøyd med at sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) legger stor vekt på at offentlig sektor skal gå foran i arbeidet for et bærekraftig samfunn. Stat og kommune er store innkjøpere, offentlige anskaffelser beløper seg årlig til 200 mrd. kroner. Gjennom etiske og miljøbevisste forbrukervalg og fornuftig drift, kan offentlig sektor bidra til å redusere de miljøproblemene som virksomhetene medfører, og ha stor påvirkning i retning av et mer bærekraftig forbruk.

Disse medlemmer er glad for at prosjektet "Grønn Stat" er iverksatt i 10 etater. Arbeidet med et mer miljøvennlig og etisk forbruk fra myndighetenes side har stor signal- og smitteeffekt til andre deler av samfunnet. Dessverre har offentlig sektor, sammenliknet med deler av privat sektor, hatt liten fokus på å miljørette egne innkjøp og egen miljøprofil. Det må være en målsetning at offentlig sektor går foran i arbeidet for et mer bærekraftig forbruk.

Offentlig sektor driver og/eller kjøper vesentlige kantinetjenester. Utvalget av økologiske alternativ er ofte svært mangelfullt eller totalt fraværende. Det er også svært sjelden at kantinen serverer rettferdig kaffe (Max Haavelar-merket). For å fremme et miljøvennlig og etisk riktig forbruk, bør det i alle kantiner i offentlig sektor være tilbud om økologiske matvarer og rettferdig kaffe. Et slikt tiltak vil også kunne bidra til å bevisstgjøre ansatte i offentlig sektor om hvilke produkter som er tilgjengelig for forbrukere.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Det henstilles til Regjeringen å utrede spørsmålet om at alle kantiner som drives av staten eller som leverer tjenester til staten, skal tilby økologisk mat og rettferdig kaffe som en del av sitt varesortiment."

Disse medlemmer støtter meldingens fokus på betydningen av GRIP-senter, en institusjon som fremmer redusert ressursforbruk og miljøbelastning gjennom formidling av informasjon til forbrukere og næringsliv, og peker på det uheldige i at Regjeringen i sitt Reviderte nasjonalbudsjett for 2000 foreslo å redusere bevilgningene til GRIP-senter for året 2000, med redusert aktivitet som forventet resultat.

Disse medlemmer peker også på betydningen av at miljøhensyn legges til grunn for statlige innkjøp og at merking av forbrukerprodukter gir forbrukerne grundig informasjon om produktets konsekvens på miljøet. Det er viktig at slik merking inneholder informasjon om miljøeffekt ved produksjonsmåte, bruk og en eventuell destruering. Videre er det viktig at produktet er laget og pakket på en slik måte at avfall minimeres.

Disse medlemmer er glad for at sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) vektlegger prinsippet om åpenhet i miljøinformasjonen, og understreker at miljøinformasjon ikke bare er å betrakte som formidling, men som en rettighet for den enkelte borger. Disse medlemmer mener det er av grunnleggende betydning når sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) sier at allmennheten skal ha rett til informasjon om miljøfaktorer for å verne seg mot miljørelaterte helseskader, og for å kunne foreta gode miljøvalg.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil fremholde at en forbrukerpolitikk som har til formål å skape en "rettferdig" fordeling både nasjonalt og globalt, vil gjøre begrepet vidløftig og praktisk

uhåndterlig, og at begrepet "rettferdighet" har et innhold som varierer med de øyne som ser og de interesser som er involvert.

Disse medlemmer vil fremholde at den beste måten å hjelpe den fattige verdens befolkning er å håndheve prinsippet om frihandel. Det er også mest fordelaktig for forbrukerne som på den måten kan få et større produktutvalg til lavere priser.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at en bærekraftig utvikling er nødvendig for å gi rom for en varig og stabil økonomisk vekst. Disse medlemmer mener at økonomisk vekst er en forutsetning for å sikre bedre levestandard og livskvalitet i alle deler av verden.

2.2.2 Internasjonalt engasjement

Komiteen registrerer at det er et sterkere engasjement på forbrukersaker internasjonalt som det er viktig for Norge å trekke erfaringer fra. Dette gjelder ikke minst innenfor EØS-området der også norske myndigheter bidrar til å utforme forbrukerpolitikken. I tillegg må forbrukerorganisasjonene sikres økonomiske rammer som gjør det mulig å delta i internasjonalt samarbeid. Dette er vesentlig i en stadig mer globalisert økonomi der det både er mulig å trekke veksler på arbeid som er gjort i andre land og å sikre en forbrukermakt som opererer på de samme områder som de globaliserte bedriftene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at internasjonal forbrukermakt først og fremst gjør seg gjeldende i et system med frihandel.

2.2.3 Fjernsalg og informasjonsteknologi

Komiteen erfarer at utviklingen innen elektronisk handel vil tilta i tiden fremover. Dette vil gi forbrukerne tilgang på produkter fra flere leverandører og mulighet til å sammenligne priser og betingelser i langt større grad enn tidligere. Derfor er det et viktig skritt å gjøre forbrukerne trygge på å ta i bruk de mulighetene som informasjonsteknologien gir. Det er også viktig at lovverket tilpasses de nye mulighetene slik at forbrukerbeskyttelsen også gjøres gjeldende på nye områder.

Komiteen vil understreke at de teknologiske mulighetene kan bidra til å styrke forbrukernes stilling i markedet gjennom økt tilgang til leverandører og enklere muligheter til å sammenligne produkter og priser. Derimot vil det svekke den muligheten forbrukerne har til å inspisere produktene på forhånd. Det gjør det viktig å styrke forbrukernes rettigheter og tilgang på informasjon. På grunn av ulik fordeling av tilgang på teknologien er det viktig at Regjeringen aktivt bidrar til å styrke tilgangen på denne teknologien.

Komiteen er kjent med muligheten for å registrere forbrukere som handler varer på nettet og hva slags varer de handler. Dette kan gi mulighet til å utvikle systemer for omsetting av profil og adresser på forbrukere

selv om disse ikke har gitt tillatelse til dette. Komiteen ber Regjeringen sørge for at det gis anledning til å reservere seg mot denne bruken av navn og adresser på en hensiktsmessig måte.

2.2.4 Produktsikkerhet

Komiteen vil understreke at det er viktig med åpenhet og evt. opplysningsplikt knyttet til de produkter som reguleres gjennom produktkontrollen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, ber videre Regjeringen vurdere om det skal stilles krav om tilgjengelighet for produkter, slik at produsenter i sterkere grad legger vekt på at også forbrukere med nedsatt funksjonsdyktighet skal ha mulighet til å nyttiggjøre seg de produkter som er på det norske markedet.

Flertallet vil påpeke at relevant miljøinformasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier i dag ikke er åpent tilgjengelig for forbrukerne. Forbrukerne har ikke god nok mulighet til å få informasjon om hvilke helse- og miljøfarlige kjemikalier som finnes i produkter som for eksempel maling, lakk og plast. Flertallet vil påpeke at dette i mange tilfeller hindrer den enkelte forbruker i å verne seg mot helse- og miljøfarlige kjemikalier, og i å foreta gode miljøvalg.

Flertallet ber Regjeringen sørge for at forbrukerne får tilgang til informasjon om hvilke helse- og miljøfarlige kjemikalier som finnes i produkter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det ikke gjennom pålegg, men at man eventuelt gjennom økonomiske tilskudd skal sikre at også handikappede får sine behov dekket.

2.2.5 Matvarespørsmål

Komiteen vil understreke at matvarespørsmål er et viktig forbrukerpolitisk tema. Det innebærer at det må være et fokus på pris og kvalitet, og at dette må stå i forhold til hverandre. Videre er det viktig å sikre forbrukerne trygg mat, og sørge for at forbrukerne får riktig informasjon om innholdet i de produktene som kjøpes. Som følge av de internasjonale forpliktelsene Norge har, vil det være en mulighet for at mat med uheldige tilsetningsstoffer også kommer på det norske markedet. Regjeringen må derfor foreta en løpende vurdering om dagens merkepraksis er god nok og sikrer forbrukerne lett tilgjengelig informasjon. Det kan også være aktuelt å innføre en mer omfattende merking av matvarer for å sikre forbrukerne informasjon om daglig forbruk og farer ved for høyt forbruk av enkelte produkter.

Komiteen registrerer at meldingen fokuserer på distribusjon og markedsføring av økologiske matvarer. Det bør i den sammenheng understrekes at disse varene må øke i omsetningsvolum for å sikre at de blir bedre tilgjengelig og oppnår lavere priser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at det offentlig-

ges innkjøpspolitikk i denne sammenheng må brukes for å sikre brukerne økologiske matvarer og å øke omsetningen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, vil understreke at de helsemessige effekter av mat som inneholder genmodifiserte ingredienser må kartlegges. Dersom det er nødvendig for å oppnå dette, må det vurderes å innføre et moratorium på slike produkter. Dette flertallet ber Regjeringen vurdere å innføre et midlertidig forbud mot slike produkter for å sikre både forbrukere og miljøet mot uheldige konsekvenser av genmodifiserte produkter.

Dette flertallet mener videre at dagens ordning med stikkprøvekontroll av grønnsaker må følges nøye opp, slik at ordningen gir forbrukerne en tilstrekkelig sikkerhet mot at frukt og grønnsaker ikke inneholder for høye mengder giftrester. Dette flertallet understreker betydningen av å ha gode rutiner og god organisering av kontrollen med frukt og grønnsaker, for å forhindre at varepartier som inneholder helsefarlige mengder rester etter plantevernmidler ikke når forbrukermarkedet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til meldingens kap. 9 om matvarespørsmål, og kravene som trekkes opp i kapittelets innledende del. Det vises her til behovet for at maten er trygg i forhold til innhold av fremmed- og smittestoffer, og at forbrukeren skal ha en subjektiv opplevelse av at den er det. I den forbindelse ønsker disse medlemmer å sette nærmere søkelys på spørsmålet om genmodifisert mat.

Det befinner seg stadig mer genmodifisert mat på markedet internasjonalt, selv om ingen slike matvarer ennå er til salgs i Norge. Forbrukerreaksjonene internasjonalt mot genmodifisert mat er store og økende.

Bakgrunnen for denne motstanden er mangesidig. Delvis skyldes den en bekymring på hva produksjonen av slik mat kan medføre av skade på naturen. Det finnes flere eksempler på at produksjon av genmodifiserte produkter har hatt store, uventede og negative følger på miljøet. Etter disse medlemmers mening er behovet for utvikling av metoder for risikovurderinger og nye analyser stort. Enkelte undersøkelser viser at genmanipulerte planter kan påvirke naturen på måter som verken produsentene, myndighetene, faginstitter eller forbrukere kan forutsi med dagens kunnskapsnivå.

Det er meget bekymringsfullt at ingen typer genmodifisert mat har vært undersøkt med henblikk på dens effekt på helsen. Regjeringen har nedsatt et utvalg for å vurdere helsefarene knyttet til genmat, noe disse medlemmer synes er positivt. Men disse medlemmer vil påpeke at utvalget ikke vil ha muligheter til å vurdere langtidseffektene av genmat innen tidsrommet utvalget er satt til å arbeide. Disse medlemmer peker også på det tvilsomme i at det selges

genmat i butikken samtidig som et utvalg vurderer om maten er helsefarlig.

Disse medlemmer har merket seg at EU har vedtatt merkekrav for genmodifiserte matvarer som er strengere enn det eksisterende norske regelverket. Etter det norske regelverket skal alle matvarer og ingredienser i matvarer som inneholder mer enn 2 pst. genmodifiserte organismer merkes. Regelverket i EU krever at alle matvarer eller ingredienser i matvarer som inneholder mer enn 1 pst. genmodifiserte organismer skal merkes.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en plan for hvordan forskningen på de miljø- og helsemessige følgene av matvarer produsert ved hjelp av genmodifiserte produkter kan intensiveres, i forbindelse med Statsbudsjettet 2001. Det forutsettes at dette skjer i samarbeid med internasjonale forskningsmiljøer."

"Stortinget ber Regjeringen skjerpe det norske regelverket for merking av genmodifisert mat i tråd med EUs regelverk."

Disse medlemmer har merket seg at forbrukere ønsker reelle valgmuligheter ved kjøp av mat. Det svært mangelfulle utvalget av økologiske produkter sikrer ikke forbrukerne denne muligheten i dag.

Disse medlemmer har merket seg at markedsføringen av økologiske landbruksprodukter i Norge har vært mangelfull, utydelig og lite overbevisende. Økologiske produkter må markedsføres og merkes tydelig. Et eksempel på tydelig markedsføring er DEBIO-systemets Ø-merke. Ø-merket gir forbrukerne den nødvendige trygghet for at varen er produsert økologisk.

Strategien som foredlingsbedriftene har lagt seg på er derimot diffus og utydelig. Dette er et problem for utvikling av et forbrukermarked for økologiske produkter i Norge. Det er etter disse medlemmers oppfatning viktig at alle som markedsfører økologiske produkter er tydelige slik at forbrukerne lett forstår at dette er et økologisk produkt. Etter disse medlemmers oppfatning vil en tydelig og intensivt markedsføring av økologiske produkter styrke de forskjellige foredlingsbedriftens generelle omdømme blant forbrukerne.

Skal markedsføringen bli tydelig og sterk, er det disse medlemmers oppfatning at den også må intensiveres.

Disse medlemmer er positive til at det er vedtatt innført obligatorisk opprinnelsesmerking av oksekjøtt.

Stadig flere forbrukere etterspør informasjon om hvordan og hvor produkter er produsert. Ofte er slik informasjon vanskelig tilgjengelig for forbrukeren. Disse medlemmer har notert seg at flere europeiske land vurderer muligheten av å innføre sporbarhetsmerking på matvarer. En slik merkeordning vil gi forbrukeren større og mer reelle valgmuligheter. Spesi-

elt viktig kan en slik merkeordning bli for kjøp av kjøtt, frukt, grønnsaker og meieriprodukter.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om sporbarhetsmerking av matvarer."

Disse medlemmer understreker betydningen av åpenhet og redelighet i all kontroll og tilsyn med matvarer overfor forbrukerne. Spesielt viktig er det at forbrukerne opplever åpenhet i forvaltningen i saker som medfører en eller annen form for risiko eller usikkerhet. Disse medlemmer er svært fornøyd med at sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) vektlegger åpenhet i informasjonsarbeidet og understreker at forbrukerens oppfatning av trygghet bør være utgangspunktet for informasjonsarbeidet, og at det bør tas høyde for at ulike grupper kan ha ulik oppfatning av risiko.

Disse medlemmer er fornøyd med at sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) understreker betydningen av forbrukerdeltakelse både i alle organer nasjonalt og internasjonalt som vedrører matvaresikkerhet. Disse medlemmer er også glad for at en i St.meld. nr. 40 (1998-1999) uttrykker klart at det er Forbrukerrådet som er den organisasjonen i Norge som kan representere bredde i forbrukerarbeidet.

Stadig flere spørsmål knyttet til matvaresikkerhet blir avgjort i internasjonale fora. Derfor er forbrukerrepresentasjon i fora som Codex Alimentarius, EØS/EU og WTO av stor betydning. Slik forbrukerrepresentasjon krever spesialisert kunnskap og er kostnadskrevende. Disse medlemmer vil derfor understreke betydningen av at Forbrukerrådet tilføres midler som gjør slik internasjonal representasjon mulig.

Disse medlemmer er kjent med at det har blitt funnet genmodifiserte matvarer med gen som koder for antibiotika i norske butikker, noe som er i strid med Stortingets vedtak. Ansvar for at dette ikke skulle skje hviler på Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT).

Disse medlemmer ønsker derfor å peke på behovet for at Regjeringen gir SNT de nødvendige instruksjoner, mandater og økonomiske rammer til at direktoratet kan utføre sin jobb på en tilfredsstillende måte.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at befolkningen ikke har bedt om genmaten. Den innebærer ingen kvalitetsbedring eller andre fordeler for forbrukerne. Dessuten viser undersøkelser at 3/4 av befolkningen ønsker en tenkepause før genmaten blir introdusert. Det er heller ingen hast med å introdusere genmat på det norske markedet, noe som gjør en tenkepause praktisk mulig. Disse medlemmer er av den oppfatning at en slik tenkepause vil være gunstig for å skaffe bedre kunnskap om de langsiktige effektene av genmat på den menneskelige helse, og gjennom det

også bidra til å fjerne en del av den skepsis som råder blant forbrukerne.

Med bakgrunn i dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem et forslag om et midlertidig forbud mot matvarer basert på genmodifiserte produkter for en periode på 10 år. Et slikt moratorium bør konkret omfatte:

- Forbud mot all dyrking av genmat og genfôr i Norge, med unntak av utsetting av genmodifiserte organismer i forsøksfelt.
- Forbud mot import og salg av genmat og genfôr."

Disse medlemmer har merket seg at prisbarrieren på økologiske produkter er for stor. Danske undersøkelser viser at forbrukere er villig til å betale en merkostnad for økologiske produkter på ca. 10 pst. Prisen på økologiske produkter er i dag langt høyere enn dette, og for spesielle produkter er det økologiske alternativet 100 pst. dyrere enn ordinære varer. I dag skal merpris ved alle ekstrakostnader knyttet til økologisk produksjon tas ut i prisen. Til fradrag for dette gjelder omstillingsstøtte og den årlige arealstøtten økologiske produsenter mottar. Samlet sett gjør dette at prisbarrieren er så høy at den er til hinder for å bygge opp et marked for økologiske varer.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at all økologisk matproduksjon må selges og markedsføres som økologiske varer overfor forbrukerne."

Disse medlemmer mener at dagens ordning med stikkprøvekontroll av grønnsaker ikke er tilfredsstillende. Kontrollene har til hensikt å avsløre om importerte og norskproduserte frukt og grønnsaker ikke inneholder større mengder rester etter plantevernmidler enn det som regnes som helsemessig forsvarlig. Problem med dagens kontrollordning er at når resultatet av stikkprøvene foreligger, er varene forlengst i butikken og som oftest spist. Denne ordningen gir ikke forbrukerne en tilstrekkelig sikkerhet mot at frukt og grønnsaker ikke inneholder for høye mengder giftrester.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen endre rutinene og organiseringen av kontrollen med frukt og grønnsaker, slik at varepartier som inneholder helsefarlige mengder rester etter plantevernmidler ikke når forbrukermarkedet."

2.2.6 Forsikring, bank- og kredittjenester

Komiteen registrerer at departementet vurderer å opprette egne utvalg i forbindelse med takstspørsmål og medisinske spørsmål knyttet til forsikringsspørsmål. Komiteen vil komme tilbake til dette i forbindelse med den varslede oppfølging som departementet gjør.

Komiteen er kjent med at det har vært satt fokus på den høye gebyrbelastningen forbrukerne utsettes for. Det er eksempler på at det offentlige tar høyere gebyrer enn det private. Regjeringen bes på denne bakgrunn foreta en gjennomgang av gebyrer generelt og det offentlige spesielt for å sikre at forbrukerne ikke utsettes for urimelige gebyrpålegg.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er sterkt kritiske til de høye straffegebyrene det offentlige benytter, og ber Regjeringen vurdere å fjerne disse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har registrert at det har utviklet seg en praksis med videresalg av billetter. Dette medfører ofte en mangedobling av prisen. Spesielt i forbindelse med kulturarrangementer er dette betenkelig da det er en politisk målsetting å holde billettprisene lave for å gi flest mulig tilgang til disse tilbudene. Arrangørene har et selvstendig ansvar for å stoppe denne utviklingen, bl.a. gjennom å utstede personlige billetter, men det kan være at den enkelte arrangør ikke har interesse av dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil derfor be Regjeringen følge utviklingen og vurdere et lovforbud mot videresalg av billetter dersom dette tiltar.

2.2.7 Gjelds- og betalingsproblemer

Komiteen er bekymret for den situasjonen mange forbrukere kan oppleve ved store svingninger i bolig- og rentemarkedet. Derfor er det viktig at det offentlige utvikler klare rammebetingelser som gjør at forbrukerne kan beskyttes mot for store endringer i rammene for sin økonomi. I en stadig åpnere økonomi er det derfor viktig at det utvikles modeller som gjør det mulig å vurdere hvordan endringer i offentlige og private budsjetter virker inn på den enkelte forbrukers økonomiske trygghet.

2.2.8 Anskaffelse av bolig

Komiteen vil understreke at anskaffelse av bolig er av avgjørende betydning for den enkelte forbrukers økonomiske og sosiale trygghet. Det er avgjørende at førstegangsetablerere får muligheten til å komme seg inn på boligmarkedet på en slik måte at gjeldsbelastningene ikke blir uoverstigelige.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil avvente nye innspill på organiseringen av budgivning på boliger og viser ellers til Innst. S. nr. 222 (1999-2000) Utjamningsmeldinga.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til oversikten over den andelen av boliger som er lånfinansiert i 1994-1996 sammenlignet med perioden før 1985, og er bekymret for en utvikling hvor trenden er at flere og flere utsetter seg for stor økonomiske risiko. Disse medlemmer peker på den forholdsmessige lave andelen av leieleiligheter i Norge sammenlignet med andre land, og på behovet for tiltak som oppmuntrer til utleie av leiligheter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker også på forskjellen mellom Danmark og Norge når det gjelder salg av leiligheter, hvor det i Danmark ikke er budrunder slik det er vanlig i Norge. Dette medlem peker på at det ikke burde være automatisk gitt at boliger skal være gjenstand for auksjon, noe som bidrar til å drive prisen oppover.

2.2.9 Markedsføring

Komiteen er kjent med den store forskjellen det er i økonomiske ressurser benyttet til markedsføring og til forbrukerinformasjon. Derfor er det viktig at markedsføringsloven aktivt brukes og utvikles for å sikre forbrukerne mer riktig informasjon om produkter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg at midlene til forbrukerarbeid utgjør om lag 1/100 av de midlene som brukes til markedsføring. For å styrke forbrukerarbeidet og informasjon til forbrukerne, bes Regjeringen vurdere å opprette et forbrukerfond finansiert av en reklameavgift.

Flertallet peker på meldingens innledende kapittel hvor det gjøres klart at sentrumsregjeringen vil prioritere tiltak som styrker barn og unges trygghet, sikkerhet og kunnskap i forhold til å kunne takle og vurdere innholdet i informasjon og reklame. Flertallet støtter dette utgangspunktet. Hele samfunnet er utsatt for et massivt press fra tilbydere av varer og tjenester, og det finnes nesten ikke noe fysisk område som er skjernet for en eller annen form for markedsføring eller reklame. Det er innlysende at barn og unge som er på søken etter identitet, er svært sårbare for reklame som er fokusert nettopp på å forbinde et produkt med en identitet.

Dette er bakgrunnen for at flertallet støtter sentrumsregjeringens forslag om å forby reklame rettet mot barn, og er positiv til at sentrumsregjeringen foreslår et utvalg som skal se på og utrede tiltak for å redusere det kommersielle presset på barn og unge. Flertallet ønsker imidlertid å peke på behovet for at en slik utredning også vurderer effekten reklame som er rettet mot voksne kan ha på utviklingen av barns verdisyn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter prinsippet bak forslaget i NOU 97:19 om opprettelse av et sentralt reservasjonsregister

hvor den enkelte kan kreve sitt navn sperret mot bruk til direkte markedsføring. Men med tanke på det omfang direkte markedsføring har fått, og den store effekten dette har på det totale forbruket, ønsker dette medlem å gå lenger og foreslår at et speilvendingsprinsipp legges til grunn. I praksis vil dette si at for å være tilgjengelig for direkte markedsføring, må forbrukeren melde sin interesse og på denne måten bli registrert i et register som blir tilgjengelig for tilbyderen. Forbrukeren trenger ikke å gjøre noe aktivt for å skjerme seg mot direkte markedsføring.

2.2.10 Forbrukerundervisning

Komiteen mener det er viktig å sikre barn og ungdom kunnskap slik at de kan opptre som ansvarsfulle forbrukere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at strategier som Regjeringen legger opp for læreplanene, er nødvendig for å utvikle forbrukerpolitikken, og det understrekes i den sammenheng at meldingens brede tilnærming til forbrukerpolitikken også må ligge til grunn for det arbeidet som skjer i skolen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det er svært viktig at forbrukerne oppøver en kritisk holdning til markedsføring og kompetanse til å takle hverdagen som forbruker i alle aspekter. I denne sammenhengen spiller undervisningen i skolen en viktig rolle.

Disse medlemmer ser det som viktig at Regjeringen går grundig igjennom ordninger der store bedrifter utnytter skolens manglende ressurser til å profilere sitt eget produkt under påskudd av undervisning i markedsføring, reklame eller andre fag, i den hensikt å redusere den reklameeffekten slike tiltak har.

2.2.11 Tvisteløsning

Komiteen vil understreke at det er utviklet gode metoder for å finne løsninger i tvistesaker. Det forutsetter at også forbrukernes motparter aksepterer de ordningene som er bygd opp. Komiteen ser med uro på den praksis som synes å utvikle seg der avgjørelser i FTU møtes med motsøksmål i det ordinære rettsapparatet. Dette gjøres for å påføre forbrukerne høye kostnader i den hensikt å presse forbrukerne til å trekke sine saker. Komiteen vil understreke at en slik praksis vil undergrave FTUs rolle, og kunne påføre både forbrukere og næringsliv urimelig høye kostnader. Det er derfor viktig at også næringslivet selv tar initiativ til å stoppe denne utviklingen. Komiteen viser til behandlingen av Dokument nr. 8:33 (1997-1998) der det ble foreslått å innføre fri rettshjelp for forbrukere som blir utsatt for slike overgrep, og forutsetter at Regjeringen følger opp denne saken slik at denne praksisen kan stoppes. Dette vil trolig være lite økonomisk ressurskrevende da hensikten nettopp er å påføre for-

brukerne høye kostnader. Komiteen er kjent med at det er hver enkelt forbruker som i dag er nødt til å reise sak for å få belyst sitt krav. Det vil være en fordel for forbrukerne dersom det gis adgang til at de kan gå sammen som gruppe for å behandle det samme tilfellet, såkalte gruppesøksmål. Stortinget har tidligere åpnet for at det skal gis adgang til dette, og forutsetter at Regjeringen følger dette opp.

2.3 Organisering av forbrukerapparatet

Komiteen er kjent med Rimberg-utvalgets arbeid som bl.a. har belyst direktoratsmodellen. Det er et klart behov for å få klarere roller i forbrukerarbeidet, ikke minst som følge av den internasjonaliseringen som skjer. I den sammenheng er det viktig at det også skjer en samordning slik at opparbeiding av dobbeltkompetanse unngås og at administrative ressurser samordnes for å frigjøre ressurser til de primære oppgavene. Komiteen vil understreke at det er uaktuelt å opprette et forbrukerdirektorat da dette ikke synes som en egnet modell for forbrukerarbeidet i Norge.

Komiteen mener allikevel at arbeidet med gjennomgangen av hva som er forvaltningsoppgaver skal slutføres, og er av den oppfatning at dette arbeidet er viktig.

Komiteen vil understreke at fylkeskontorene, herunder også underkontorer av disse, er en betydelig styrke for forbrukerarbeidet. Det gir en lettere tilgang for forbrukerne, og det understrekes at disse må opprettholdes også i den videre prosessen. Flere fylkeskommuner oppnevner egne råd i tilknytning til fylkeskontorene, og det er viktig at de som ønsker det fortsatt gis muligheten til å ha denne politiske forankringen av forbrukerarbeidet, men det bør ikke gjeninnføres et lovpålegg om dette.

Komiteen vil understreke at Forbrukerombudet fortsatt skal sikres uavhengighet og fortsatt skal opptre som et selvstendig organ.

Komiteen er oppmerksom på at forbrukerkontorene og de regionale avdelingene i Konkurransetilsynet har en del sammenfallende interesser i forhold til forbrukerne. Det er derfor viktig at Regjeringen i det videre arbeidet også vurderer en sammenslåing av ressursene i fylker og regioner, og om konkurransetilsynets regionale arbeidsoppgaver og ressurser skal videreføres som en del av forbrukerkontorene i fylkene. Komiteen avventer det videre arbeidet, og forutsetter at en omorganisering av forbrukerarbeidet fremmes som egen sak for Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke behovet for sterke, frittstående institusjoner og en sterk statlig forbrukerpolitikk. Det grunnleggende valget når det gjelder organiseringen av forbrukerapparatet for framtiden er derfor om man skal la "nedenfra og opp"-perspektivet (forbrukerperspektivet) som preger dagens organisering, eller "ovenfra og ned"-perspektivet, som sen-

trumsregjeringen beskriver i St.meld. nr. 40 (1998-1999) i kap. 16 (forvaltningsperspektivet), prege organiseringen.

Disse medlemmer vil presisere at gitt den analyse av utfordringer som presenteres av sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999), vil det viktigste forbrukerarbeidet være av policyformende og policypregende karakter. Dette tilsier et sterkt, bredtfavnende og ikke minst frittstående forbrukerpolitisk organ som Forbrukerrådet, en frittstående institusjon med ansvar for kunnskapsinnsamling som SIFO, og et frittstående tilsynsorgan som Forbrukerombudet.

Disse medlemmer vil påpeke at en bred kontakt med forbrukerne utgjør en stor del av Forbrukerrådets legitimitet. Disse medlemmer vil derfor advare mot å velge en modell for organisering som gjør at Forbrukerrådet mister denne brede kontakten.

Disse medlemmer vil understreke at ett område hvor forbrukerpolitikken må videreutvikles, er forholdet til offentlig sektor. Det pekes i meldingen på at en står overfor en mulig utvikling i retning av at markedet i større grad vil brukes som styringsmekanisme. Disse medlemmer vil understreke at en slik utvikling ikke nødvendigvis er et gode, men vil påpeke på at dersom dette skjer, vil behovet for forbrukerorientert lovverk og praksis øke. For å møte disse utfordringene til beste for befolkningen må forbrukerarbeidet styrkes både organisatorisk og ressursmessig.

Disse medlemmer legger avgjørende vekt på å beholde og videreutvikle "nedenfra og opp-perspektivet" som kjennetegner virksomheten i forbrukerinstitutionene, og vil på den bakgrunn støtte den løsning for organisering som sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) har kalt "reformmodellen". For en effektiv gjennomføring av forbrukerpolitikken er både forbrukere, næringsliv og myndigheter tjent med et Forbrukerråd som:

- er troverdig og uavhengig.
- kobler det lokale forbrukerarbeidet med klagesaker og informasjon, med det nasjonale påvirkningsarbeidet.
- har klare styringsstrukturer.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at departementet med utgangspunkt i Rimberg-utvalgets innstilling (NOU 1995:21) tar opp spørsmålet om fremtidig organisering av det offentlige forbrukerapparatet. Rimberg-utvalget drøftet to hovedmodeller for organisering av forbrukerapparatet:

- Uavhengighetsmodellen. Denne bygger på dagens struktur, men gir Forbrukerrådet og SIFO en friere stilling.
- Direktoratetsmodellen. Opprettelse av et eget forbrukerdirektorat bestående av samtlige offentlige forbrukerorganisasjoner, med unntak av Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget.

Disse medlemmer har merket seg at departementet drøfter disse to modellene uten å konkludere, og at man ber om Stortingets tilslutning til videre utredning av en direktoratsmodell. Det varsles at Regjeringen vil komme tilbake med dette til Stortinget som en egen sak. Disse medlemmer mener sentrumsregjeringen burde konkludert på dette punktet før forbrukermeldingen ble lagt frem for Stortinget, og viser til at Rimberg-utvalgets innstilling ble avgitt allerede i 1995.

Disse medlemmer viser til at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg i forbindelse med meldingen går mot forslaget om en direktoratsmodell fordi de mener en slik modell vil svekke Forbrukerrådets selvstendighet i forhold til departementet.

Disse medlemmer støtter ikke en videre utredning av direktoratsmodellen.

Disse medlemmer ber Regjeringen arbeide videre ut fra Rimberg-utvalgets uavhengighetsmodell med vekt på følgende:

- En friere stilling for Forbrukerrådet og Forbrukerombudet.
- Bedre ivaretagelse av forbrukernes rettigheter også i forhold til offentlige tjenesteleverandører.
- Modernisering av Forbrukerrådets styringsstruktur.
- Bedre kommunikasjon med publikum gjennom bevisst satsing på mediastrategi og ved at forbrukerrelevant informasjon gjøres lett tilgjengelig på f.eks. internett.
- Bedre rammebetingelser for forretningsvirksomheten i Forbrukerrådet, bl.a. gjennom fristilling av Forbrukerrapporten.
- Saksbehandlingstiden i Forbrukertvistutvalget må reduseres.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at til tross for at sentrumsregjeringen i St.meld. nr. 40 (1998-1999) understreker at informasjon er det mest sentrale forbrukerpolitiske virkemiddelet, mangler meldingen en mer omfattende drøfting av informasjonens rolle. Det kommer derfor heller ikke godt fram at moderne informasjonsformidling er komplisert og krever nye kommunikasjonskanaler og investeringer for å kunne konkurrere om oppmerksomheten.

Dette medlem vil påpeke at mye nyttig forbrukerinformasjon gis i dag på kommersielt grunnlag gjennom dagspressen, tidsskrifter, TV, radio og internett. Dette krever også en nærmere gjennomgang av den offentlige forbrukerinformasjonens rolle, som må bringe fram den informasjonen som det kommersielle markedet ikke kan. Men for å nå fram med denne informasjonen må den offentlige forbrukerinformasjonen også tilby nytteinformasjon som andre tilbyr, og den må bruke de samme markedsføringskanaler for å synes.

Den offentlige forbrukerinformasjonen må konkurrere med kommersielle aktører på ulike vilkår. Selv med et økt ressursnivå vil det være vanskelig for Forbrukerrådet å konkurrere fullt ut med media som base for reklameinntekter. En konsekvens av dette er at behovet for systematisk, uavhengig og nøytral forbrukerinformasjon i større grad må dekkes over offentlige budsjetter.

Dette medlem savner derfor fra sentrumsregjeringens side i St.meld. nr. 40 (1998-1999) en gjennomgang av de kvalitative målsettingene for den offentlig finansierte forbrukerinformasjonen, og et ambisjonsnivå fra Regjeringen når det gjelder markedsføringen av denne informasjonen gjennom bl.a. internett. Til sammenlikning har man i Sverige og Danmark tilført betydelige ressurser for å etablere nye databaser og informasjonskanaler for den offentlige forbrukerinformasjonen. Dette medlem vil påpeke at i Danmark er ressursene til forbrukerinformasjon øket betydelig samtidig som man for å styrke tilliten hos befolkningen har flyttet den ut av Forbrukerstyrelsen og over i et nytt frittstående organ med utgangspunkt i Forbrukerrådets tidsskrift "Tænk".

Dette medlem mener at den offentlige forbrukerinformasjon i Norge må styrkes. For å sikre uavhengighet og troverdighet bør denne informasjonsvirksomheten organiseres gjennom det uavhengige forbrukerapparatet. Dette kan gjøres ved at Forbrukerrådet gis ressurser og anledning til å utvikle og drifte et mer omfattende nettsted, og et informasjonskontor som kan drive informasjonsarbeid om bærekraftig og etisk forbruk og om miljøkonsekvenser ved forskjellige forbruksvalg.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram et forslag til hvordan den offentlige forbrukerinformasjonen kan styrkes og organiseres."

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at den uavhengige forbrukerinformasjonen i hovedsak ses som et forbrukerpolitisk virkemiddel og ikke som et inntektsbringende tiltak."

Dette medlem vil peke på at de organisatoriske utfordringene som Regjeringen skisserer i St.meld. nr. 40 (1998-1999) vedrørende forbrukerapparatet, aktualiserer en diskusjon om dagens departementsstruktur. I flere europeiske land har en reformert sin departementsstruktur for å møte de nye krav som økt satsing på forbrukerpolitikk og forbrukerrettet politikk krever.

Dette medlem vil spesielt peke på at Danmark har rustet opp sitt forbrukerarbeid kraftig, og laget et "Fødevaredepartement". Sverige har nylig utredet sin egen departementsstruktur i forhold til de nye utfordringene i rapporten "Sterke konsumenter i en grenseløs verden SOU 2000: 29". Den svenske utredningen foreslår å opprette et "Mat og forbrukerdepartement".

Dette medlem mener at også i Norge bør departementsstrukturen gjennomgå for å bli formålstjenlig ut fra fagområder og de arbeidsoppgaver som kreves, og ønsker derfor at Regjeringen vurderer departementsstruktur i lys av dagens forbruksmønster. Det bør spesielt ses på en løsning hvor det opprettes et nytt "Mat- og forbrukerdepartement".

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Det henstilles til Regjeringen å utrede spørsmålet om at alle kantiner som drives av staten eller som leverer tjenester til staten, skal tilby økologisk mat og rettferdig kaffe som en del av sitt varesortiment.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge frem en plan for hvordan forskningen på de miljø- og helsemessige følgene av matvarer produsert ved hjelp av genmodifiserte produkter kan intensiveres, i forbindelse med Statsbudsjettet 2001. Det forutsettes at dette skjer i samarbeid med internasjonale forskningsmiljøer.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen skjerpe det norske regelverket for merking av genmodifisert mat i tråd med EUs regelverk.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om sporbarhetsmerking av matvarer.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen legge frem et forslag om et midlertidig forbud mot matvarer basert på genmodifiserte produkter for en periode på 10 år. Et slikt moratorium bør konkret omfatte:

- Forbud mot all dyrking av genmat og genfôr i Norge, med unntak av utsetting av genmodifiserte organismer i forsøksfelt.
- Forbud mot import og salg av genmat og genfôr.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen sørge for at all økologisk matproduksjon må selges og markedsføres som økologiske varer overfor forbrukerne.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen endre rutinene og organiseringen av kontrollen med frukt og grønnsaker, slik at varepartier som inneholder helsefarlige mengder rester etter plantevernmidler ikke når forbrukermarkedet.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 8

Det etableres et forbrukerinteresseselskap. Dette organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan, med et eget styre som er ansvarlig for å følge opp forbrukertilsynets drift.

Forslag 9

Det etableres en ordning der Markedsrådet er klageinstans også når det gjelder Konkurransetilsynets avgjørelser.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen legge fram et forslag til hvordan den offentlige forbrukerinformasjonen kan styrkes og organiseres.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen sørge for at den uavhengige forbrukerinformasjonen i hovedsak ses som et forbrukerpolitisk virkemiddel og ikke som et inntektsbringende tiltak.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 40 (1998-1999) - Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 16. juni 2000

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Jon Olav Alstad
ordfører

Oddbjørg Ausdal Starrfelt
sekretær