

Från:

[REDACTED]

Ärende:

Remiss av En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79), Dnr Ju2021/03621, svar senast onsdagen den 25 maj 2022

Datum:

den 25 februari 2022 14:16:30

Bilagor:

[Remissmissiv En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning.pdf](#)

[En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning - Regeringen.se](#)

Remiss En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79)

Remissinstanser

- 1 AB Svenska spel
- 2 Allmänna reklamationsnämnden
- 3 Almega
- 4 Alzheimer Sverige
- 5 Branschföreningen för onlinespel
- 6 Demensförbundet
- 7 Energiföretagen Sverige
- 8 Energimarknadsinspektionen
- 9 Finansbolagens Förening
- 10 Finansinspektionen
- 11 Folkspel ideell förening
- 12 Fondbolagens förening
- 13 Forum – idéburna organisationer med social inriktning
- 14 Funktionsrätt Sverige
- 15 Föreningen NIX-Telefon
- 16 Företagarförbundet
- 17 Företagarna
- 18 Giva Sverige
- 19 Göteborgs universitet (Juridiska institutionen)

- 20 Handelshögskolan i Stockholm
- 21 Helsingborgs tingsrätt
- 22 Ideell kulturallians
- 23 Integritetsskyddsmyndigheten
- 24 Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo)
- 25 IOGT-NTO
- 26 IT- och Telekomföretagen
- 27 Kommerskollegium
- 28 Konkurrensverket
- 29 Konsumenternas Bank- och finansbyrå
- 30 Konsumenternas Energimarknadsbyrå
- 31 Konsumenternas Försäkringsbyrå
- 32 Konsumentföreningen Stockholm
- 33 Konsumentverket
- 34 Konsumentvägledarnas förening
- 35 Kontakta
- 36 Kronofogdemyndigheten
- 37 Miljonlotteriet
- 38 Myndigheten för delaktighet
- 39 Nationellt kompetenscentrum anhöriga
- 40 Nordic Lottery AB
- 41 Näringslivets Delegation för Marknadsrätt
- 42 Näringslivets Regelnämnd
- 43 Nätverket för Telekomanvändare
- 44 Pensionsmyndigheten
- 45 Pensionärernas riksorganisation
- 46 Post- och telestyrelsen
- 47 Regelrådet
- 48 Riksidrottsförbundet
- 49 Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
- 50 Småföretagarnas Riksförbund
- 51 Sparbankernas Riksförbund
- 52 Spelbranschens riksorganisation
- 53 Spelinspektionen
- 54 SPF seniorerna
- 55 Statens energimyndighet
- 56 Stockholms Handelskammare
- 57 Stockholms tingsrätt, Patent- och marknadsdomstolen
- 58 Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)

- 59 Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen
- 60 Svensk Energi
- 61 Svensk Försäkring
- 62 Svensk Handel
- 63 Svensk Inkasso
- 64 Svensk Värdepappersmarknad
- 65 Svenska Bankföreningen
- 66 Svenska Försäkringsförmedlares Förening
- 67 Svenska Postkodföreningen
- 68 Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen
- 69 Svenskt Demenscentrum
- 70 Svenskt Näringsliv
- 71 Sveriges advokatsamfund
- 72 Sveriges Annonörer
- 73 Sveriges Kommuner och Regioner
- 74 Sveriges Konsumenter
- 75 Sveriges Marknadsförbund
- 76 Sveriges Tidskrifter
- 77 Swedish Direct Marketing Association (Swedma)
- 78 Swedish FinTech Association
- 79 Telekområdgivarna
- 80 Tillväxtverket
- 81 TU – Medier i Sverige
- 82 Umeå universitet (Juridiska institutionen)
- 83 Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast onsdagen den 25 maj 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L2@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2021/03621 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Erik Tiberg
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



Justitiedepartementet

Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt
Kansliråd
Felix Rådberg

**Remiss En uppföljning av skriftlighetskravet vid
telefonförsäljning (SOU 2021:79)**

Remissinstanser

- 1 AB Svenska spel
- 2 Allmänna reklamationsnämnden
- 3 Almega
- 4 Alzheimer Sverige
- 5 Branschföreningen för onlinespel
- 6 Demensförbundet
- 7 Energiföretagen Sverige
- 8 Energimarknadsinspektionen
- 9 Finansbolagens Förening
- 10 Finansinspektionen
- 11 Folkspel ideell förening
- 12 Fondbolagens förening
- 13 Forum – idéburna organisationer med social inriktning
- 14 Funktionsrätt Sverige
- 15 Föreningen NIX-Telefon
- 16 Företagarförbundet
- 17 Företagarna
- 18 Giva Sverige
- 19 Göteborgs universitet (Juridiska institutionen)

- 20 Handelshögskolan i Stockholm
- 21 Helsingborgs tingsrätt
- 22 Ideell kulturallians
- 23 Integritetsskyddsmyndigheten
- 24 Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo)
- 25 IOGT-NTO
- 26 IT- och Telekomföretagen
- 27 Kommerskollegium
- 28 Konkurrensverket
- 29 Konsumenternas Bank- och finansbyrå
- 30 Konsumenternas Energimarknadsbyrå
- 31 Konsumenternas Försäkringsbyrå
- 32 Konsumentföreningen Stockholm
- 33 Konsumentverket
- 34 Konsumentvägledarnas förening
- 35 Kontakta
- 36 Kronofogdemyndigheten
- 37 Miljonlotteriet
- 38 Myndigheten för delaktighet
- 39 Nationellt kompetenscentrum anhöriga
- 40 Nordic Lottery AB
- 41 Näringslivets Delegation för Marknadsrätt
- 42 Näringslivets Regelnämnd
- 43 Nätverket för Telekomanvändare
- 44 Pensionsmyndigheten
- 45 Pensionärernas riksorganisation
- 46 Post- och telestyrelsen
- 47 Regelrådet
- 48 Riksidrottsförbundet
- 49 Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
- 50 Småföretagarnas Riksförbund
- 51 Sparbankernas Riksförbund

- 52 Spelbranschens riksorganisation
- 53 Spelinspektionen
- 54 SPF seniorerna
- 55 Statens energimyndighet
- 56 Stockholms Handelskammare
- 57 Stockholms tingsrätt, Patent- och marknadsdomstolen
- 58 Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)
- 59 Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen
- 60 Svensk Energi
- 61 Svensk Försäkring
- 62 Svensk Handel
- 63 Svensk Inkasso
- 64 Svensk Värdepappersmarknad
- 65 Svenska Bankföreningen
- 66 Svenska Försäkringsförmedlares Förening
- 67 Svenska Postkodföreningen
- 68 Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen
- 69 Svenskt Demenscentrum
- 70 Svenskt Näringsliv
- 71 Sveriges advokatsamfund
- 72 Sveriges Annonsörer
- 73 Sveriges Kommuner och Regioner
- 74 Sveriges Konsumenter
- 75 Sveriges Marknadsförbund
- 76 Sveriges Tidskrifter
- 77 Swedish Direct Marketing Association (Swedma)
- 78 Swedish FinTech Association
- 79 Telekområdgivarna
- 80 Tillväxtverket
- 81 TU – Medier i Sverige
- 82 Umeå universitet (Juridiska institutionen)
- 83 Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast onsdagen den 25 maj 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L2@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2021/03621 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Erik Tiberg
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

SLUTBETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN ETT
MODERNISERAT KONSUMENTSKYDD



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:79

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

*Slutbetänkande av utredningen
Ett moderniserat konsumentskydd*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:79

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0223-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0224-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet (EU) 2019/2161 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler samt föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder för att genomföra direktivet i svensk rätt. Uppdraget innefattade också att analysera vissa frågor gällande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018. (Dir. 2020:13). Till särskild utredare förordnades den 14 februari 2020 hovrättsrådet och vice ordföranden Anne Kутtenkeuler.

Som experter förordnades från och med den 2 april 2020 näringspolitiska experten Jolanda Girzl, kanslirådet Johan Klefbäck, hovrättsrådet Kerstin Norman, rådmannen Ulrika Persson, departementssekreteraren Nils Sigfrid, juristen Joel Westerlund och konsumentvägledaren Maria Wiezell. Från och med den 15 juni 2020 förordnades ämnesrådet Linda Utterberg som expert. Johan Klefbäck entledigades den 11 oktober 2020. Den 12 oktober 2020 förordnades chefsjuristen Mattias Grundström och verkställande direktören Tina Wahlroth som experter. Samma dag förordnades numera kanslirådet Felix Rådberg som sakkunnig i utredningen.

Som sekreterare anställdes från och med den 17 februari 2020 kanslirådet Helene Karlsson.

Den del av uppdraget som avser hur EU-direktivet om ett moderniserat konsumentskydd ska genomföras i Sverige redovisades genom delbetänkandet *Ett moderniserat konsumentskydd* (SOU 2021:17) den 31 mars 2021.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning* (SOU 2021:79). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i oktober 2021

Anne Kutteneuler

/Helene Karlsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	11
1.1 Utredningens uppdrag.....	11
1.2 Utredningens arbete	12
2 Gällande rätt.....	13
2.1 Lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.....	13
2.1.1 Allmänt om lagen	13
2.1.2 Särskilda regler vid telefonförsäljning	14
2.2 Marknadsföringslagen.....	17
2.3 Avtalslagen	18
2.4 Andra konsumentskyddande regler.....	20
3 Näringslivets egenåtgärder.....	21
3.1 Internationella handelskammaren.....	21
3.2 FEDMA.....	23
3.3 Swedma och Kontakta	23
3.4 Spärregistret NIX-Telefon och NIX-nämnden.....	24
4 Införandet av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning ...	25
4.1 Den tidigare problembilden	25
4.2 Överväganden i samband med införandet av skriftlighetskravet.....	27

5	Europeisk utblick.....	29
5.1	Tillämpningen av skriftlighetskravet inom EU	29
5.2	Norge	29
5.3	Nederländerna	31
5.4	Österrike	32
5.5	Finland	33
6	En uppföljning av skriftlighetskravet	35
6.1	Inhämtade uppgifter och synpunkter.....	35
6.1.1	Konsumentverket.....	35
6.1.2	Hallå Konsument och den kommunala konsumentvägledningen	37
6.1.3	Andra berörda myndigheter	37
6.1.4	Konsumentorganisationerna	38
6.1.5	Näringslivet	40
6.1.6	Tillväxtverkets uppföljning av skriftlighetskravet.....	42
6.2	Utredningens överväganden	43
7	Varor och tjänster som inte omfattas av DAL.....	55
7.1	Inledning	55
7.2	Speltjänster.....	56
7.2.1	Den särskilda regleringen i spellagen	56
7.2.2	Utredningens överväganden.....	63
7.3	Andra varor och tjänster som inte omfattas av DAL.....	67
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:13.....	71
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:51.....	79
Bilaga 3	Utkast till lag om ändring i spellagen.....	81

Sammanfattning

Uppdraget

Den 1 september 2018 infördes ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i syfte att stärka konsumentskyddet. Skriftlighetskravet innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontaktar konsumenten per telefon. För att ett avtal ska ingås krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Skriftlighetskravet gäller för de varor och tjänster som omfattas av lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (DAL). Detta medför att bl.a. speltjänster och paketresor inte omfattas av kravet (jfr prop. 2017/18:129 s. 27 och prop. 2017/18:225 s. 96).

Utredningen har haft i uppdrag att följa upp hur regleringen om skriftlighetskrav vid telefonförsäljning har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. I uppdraget har ingått att överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås. Utredningen ska också ta ställning till om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster.

En uppföljning av skriftlighetskravet

För att få en bild av hur skriftlighetskravet har fungerat har utredningen inhämtat uppgifter från berörda myndigheter, konsumentorganisationer och företrädare för näringslivet. Mot bakgrund av vad som framkommit gör utredningen bedömningen att skriftlighetskravet har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, framför allt på det sätt att oklarheterna har minskat i fråga om avtal som ingås. Det har blivit tydligare för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal, liksom vem som är avtals-

part. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll. Av en rapport från Konsumentverket 2020 framgår att betydligt fler som handlar via telefonförsäljning blir nöjda med sitt köp jämfört med vad som var fallet före reformen 2018. Antalet ärenden som gäller telefonförsäljning hos Hallå Konsument och den kommunala konsumentvägledningen har minskat. Flera av de myndigheter och konsumentorganisationer som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att deras generella bild är att konsumentskyddet vid telefonförsäljning har förbättrats. De uppgifter som har inhämtats talar även för att de negativa effekterna för företagen inte har blivit så omfattande som förutsågs före reformen.

Enligt utredningens bedömning finns det i vart fall inte för närvarande anledning att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning. De konsumentproblem som fortfarande finns hänför sig till stor del till företag som inte följer lagstiftningen och näringslivets etiska regler. Att regelverket inte följs bör man i första hand komma till rätta med genom tillsyn. Det är angeläget att Konsumentverket har effektiva tillsynsverktyg för att kunna upptäcka och vidta åtgärder mot företag som bedriver telefonförsäljning och gör sig skyldiga till överträdelse av regelverket.

Varor och tjänster som inte omfattas av DAL

Speltjänster

Den enda spelprodukt där det för närvarande förekommer telefonförsäljning i Sverige är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. De uppgifter som utredningen har inhämtat från såväl myndigheter som intresseorganisationer visar att konsumentproblemen vid telefonförsäljning av lotterier är små. De avtal som ingås är normalt inte bundna under viss tid och det är enkelt för en konsument att säga upp avtalen. Det rör sig om förhållandevis begränsade belopp som konsumenten betalar för en prenumeration. De aktuella lotterierna har också generellt sett bedömts ha låg risk att utveckla spelproblem. Enligt spellagen (2018:1138) krävs licens för att få bedriva lotteriverksamhet och det är endast ideella organisationer vars intäkter går till allmännyttiga ändamål som, förutom staten, kan få licens. I spellagen finns särskilda regler som licenshavarna måste

följa. Det gäller bl.a. bestämmelser om spelansvar och marknadsföring av spel som syftar till att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande. Licenshavarna står under tillsyn av Spelinspektionen och Konsumentverket, vilka båda har möjlighet att ingripa med sanktioner mot aktörer som gör sig skyldiga till överträdelser av lagstiftningen.

Enligt vad utredningen har erfart skulle ett skriftlighetskrav få långtgående negativa effekter för de ideella organisationer som har licens för lotterier. Ett skriftlighetskrav skulle motverka ett uttalat syfte med spelregleringen, nämligen att ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet till finansiering genom intäkter från spel.

Med hänsyn till vad som framkommit bedömer utredningen sammantaget att skriftlighetskravet vid telefonförsäljning inte bör utvidgas till att gälla även försäljning av spel. Redan gällande regler säkerställer ett gott konsumentskydd vid denna typ av tjänster. Överträdelser av regelverket hanteras bäst genom en effektiv tillsyn och inte genom en utvidgning av skriftlighetskravet.

För det fall att ett skriftlighetskrav ändå skulle komma att införas har utredningen tagit fram ett utkast till lagtext (se bilaga 3 till betänkandet).

Andra varor och tjänster som inte omfattas av DAL

Paketresor är en produkt som inte omfattas av regleringen i DAL och därmed gäller inte skriftlighetskravet vid sådana avtal. Såvitt utredningen har erfart förekommer det inte telefonförsäljning av paketresor som riktar sig mot konsumenterna i Sverige. Det bedöms inte heller som sannolikt att någon sådan försäljning kommer att ske inom en överskådlig tid. Mot den bakgrunden anser utredningen att det saknas anledning att nu utvidga skriftlighetskravet till att gälla dessa tjänster. Det finns från konsumentskyddssynpunkt inte behov av en sådan åtgärd.

Det finns – utöver spel och paketresor – även vissa andra varor och tjänster som är undantagna från DAL:s tillämpningsområde, och därför även skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Det handlar bl.a. om avtal som avser uthyrning för varaktigt boende och avtal om uppförande av byggnad eller annan fast anläggning på mark eller i vatten. Vidare undantas avtal som ingås med en operatör genom

användning av en offentlig telefonautomat och avtal som avser en tjänst som fullgörs genom användning av en telefon-, internet- eller faxuppkoppling, om tjänsten utförs vid ett enda tillfälle. Undantagna från lagen är dessutom avtal om försäljning av livsmedel eller andra dagligvaror för hushållet som levereras till en konsuments bostad eller arbetsplats samt avtal enligt lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt. Såvitt utredningen har kunnat se förekommer det endast telefonförsäljning av dessa produkter i begränsad omfattning. Det är till stor del fråga om avtal som omfattas av annan konsumentskyddande lagstiftning, vilken har bedömts ge konsumenten ett skydd som är likvärdigt med det som följer av DAL. Det har inte framkommit att det skulle finnas några konsumentproblem vid telefonförsäljning av dessa produkter. Utredningen bedömer därför att det inte finns något behov av att utvidga skriftlighetskravet till att omfatta någon eller några av produkterna.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda hur ett nytt EU-direktiv om ett moderniserat konsumentskydd ska genomföras i svensk rätt. Direktivet reviderar fyra gällande direktiv som rör avtalsvillkor, prisinformation, o tillbörliga affärsmetoder och konsumenträttigheter. Uppdraget omfattar även att analysera vissa frågor gällande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018. Utredningen ska följa upp hur regleringen har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. I uppdraget ingår att överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås. Utredningen ska också ta ställning till om skriftlighetskravet bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster. Uppdraget skulle redovisas senast den 13 augusti 2021.¹

Utredningen överlämnade den 31 mars 2021 delbetänkandet *Ett moderniserat konsumentskydd* (SOU 2021:17). I delbetänkandet redovisade utredningen sina förslag och överväganden när det gäller genomförandet av direktivet om ett moderniserat konsumentskydd.

Den 1 juli 2021 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden avseende den återstående delen av uppdraget, dvs. uppföljningen av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning, till den 13 oktober 2021.²

¹ Dir. 2020:13, se bilaga 1 till betänkandet.

² Dir. 2021:51, se bilaga 2 till betänkandet.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i februari 2020 och höll sitt första sammanträde med experter i april 2020. Sammanlagt har utredningen haft elva sammanträden, varav de flesta på grund av pågående pandemi har skett i digital form. Frågorna om telefonförsäljning har i huvudsak behandlats under fem sammanträden som hållits från slutet av 2020 till augusti 2021.

Beträffande den del av uppdraget som gäller telefonförsäljning har utredningen haft kontakt med berörda myndigheter, bl.a. Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Post- och telestyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Integritetsskyddsmyndigheten och Spelinspektionen. Utredningen har även inhämtat information och synpunkter från ett flertal konsument- och branschorganisationer, bl.a. Telekområdgivarna, Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Sveriges Konsumenter, Konsumentvägledarnas Förening, Kontakta, Swedma, Tidningsutgivarna (TU), Spelbranschens riksorganisation (SPER), Branschföreningen för onlinespel (BOS), Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen (SRF), Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring och Svensk Värdepappersmarknad.

Information har inhämtats om lagstiftningen gällande telefonförsäljning i vissa andra länder. Utredningen har därvid haft kontakt med myndigheter i Finland, Norge, Nederländerna och Österrike.

2 Gällande rätt

2.1 Lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler

2.1.1 Allmänt om lagen

Privatpersoner konsumerar en stor mängd varor och tjänster från svenska och utländska företag. Försäljning till konsumenter kan ske på många olika sätt. En utbredd försäljningskanal är telefonförsäljning. Ett avtal som ingås i samband med telefonförsäljning är ett s.k. distansavtal och omfattas av regleringen i lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (DAL). Det är en konsumentskyddande lag med bestämmelser om avtal som ingås i vissa sammanhang där behovet av konsumentskydd har ansetts vara särskilt stort. Lagen grundar sig i huvudsak på två EU-direktiv. Det ena direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (konsumenträttighetsdirektivet). Det andra direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG (direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster).

Lagen är indelad i tre kapitel. I kapitel 1 finns vissa definitioner och inledande bestämmelser. I kapitel 2 regleras avtal varigenom en näringsidkare överlåter eller upplåter lös egendom till eller utför en tjänst åt en konsument. För avtal om finansiella tjänster och finansiella instrument finns bestämmelser i kapitel 3.

I 1 kap. 2 § finns bl.a. en definition av begreppet distansavtal. Med distansavtal avses ett avtal som ingås inom ramen för ett av närings-

idkaren organiserat system för att träffa avtal på distans, om kommunikationen uteslutande sker på distans. Det kan t.ex. vara per telefon eller via internet. Att avtalet ska ingås inom ramen för ett organiserat system för att träffa avtal på distans innebär att näringsidkaren ska ha vidtagit någon eller några särskilda åtgärder för att organisera försäljningen på det sättet. Ett exempel på detta är om en näringsidkare regelmässigt ringer upp konsumenter i syfte att sälja varor eller tjänster.

Ett avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna i lagen är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne, om inte annat sägs i lagen. Lagen är alltså, med några få undantag, tvingande till förmån för konsumenten (1 kap. 4 §).

Konsumentskyddet i lagen har två centrala delar. För det första har näringsidkaren en omfattande skyldighet att ge information till konsumenten innan och efter det att ett avtal ingås. Informationsskyldigheten är huvudsakligen marknadsrättsligt sanktionerad genom hänvisning till marknadsföringslagen (2008:486), MFL. Hänvisningen innebär att MFL:s påföljder tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Informationen ska anses vara sådan väsentlig information som näringsidkaren enligt 10 § tredje stycket MFL inte får utelämna i marknadsföringen. För det andra har konsumenten en särskild rätt att frånträda avtalet inom viss tid – en ångerrätt. Reglerna om konsumentens ångerrätt är av civilrättslig karaktär. I lagen finns bestämmelser om i vilka situationer konsumenten har en ångerrätt, hur den utövas, ångerfristen och rättsföljderna vid utövande av ångerrätten (2 kap. 10–16 §§ och 3 kap. 7–13 §§).

2.1.2 Särskilda regler vid telefonförsäljning

Sedan den 1 september 2018 gäller ett skriftlighetskrav för avtal som ingås vid telefonförsäljning. Lagändringarna innebar att det infördes en ny paragraf i 2 kap. DAL, 3 a §, av följande lydelse:

Om näringsidkaren på eget initiativ kontaktar konsumenten per telefon i syfte att ingå ett distansavtal, ska konsumenten i början av samtalet informeras om näringsidkarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till näringsidkaren.

Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt som avses i första stycket, ska näringsidkaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för några varor eller tjänster. Konsumenten ska informeras om detta i näringsidkarens bekräftelse av anbudet.

En motsvarande bestämmelse infördes för telefonförsäljning av finansiella tjänster och finansiella instrument (3 kap. 4 § DAL).

Skriftlighetskravet gäller endast om näringsidkaren på eget initiativ kontakter konsumenten per telefon i syfte att ingå ett distansavtal. Situationer där konsumenten tar initiativ till kontakten faller däremot utanför tillämpningsområdet. Att syftet med kontakten är att ingå ett distansavtal innebär att det ska vara fråga om avtal som ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans. Dessutom ska kommunikationen uteslutande ske på distans.

Bestämmelsen i första stycket innebär att konsumenten direkt vid samtalets början ska få veta vilket företags varor eller tjänster som saluförs, vem som utför försäljningen och om han eller hon är anställd av eller arbetar på uppdrag av företaget.

Enligt bestämmelsen i andra stycket ska näringsidkaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. Uttrycket ”i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten” innebär att bekräftelsen kan lämnas i pappersform, men även genom e-post, i sms eller liknande. Också en webbplats där informationen kan lagras kan uppfylla kravet, förutsatt att informationen med säkerhet bevaras i ursprungligt skick och i det enskilda fallet är tillgänglig för konsumenten så länge informationen är relevant.¹

I bestämmelsen regleras inte vad bekräftelsen av anbudet ska innehålla. I förarbetena framhålls dock att det ligger i sakens natur att den till sitt innehåll bör återspegla det som har sagts under telefon-samtalet och vara sådan att konsumenten förstår vilket erbjudande han eller hon har att ta ställning till (se prop. 2017/18:129 s. 44).

¹ Se t.ex. prop. 2009/10:242 s. 97 och prop. 2004/05:13 s. 44 f. och 135.

För att ett giltigt avtal ska ingås krävs enligt tredje stycket att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Konsumentens skriftliga godkännande ska alltså lämnas först när samtalet är avslutat. Kravet på skriftlighet utesluter inte att konsumenten godkänner anbudet elektroniskt, t.ex. genom e-post eller sms. Att en konsument i ett elektroniskt dokument som innehåller näringsidkarens anbud, kryssar för ett svarsalternativ om att konsumenten accepterar anbudet kan tillgodose kravet på skriftlighet. Skriftlighetskravet är däremot inte uppfyllt om konsumenten t.ex. i anslutning till ett efterföljande telefonsamtal slår en siffra på telefonen för att markera att anbudet har accepterats (se a. prop. s. 45).

Om konsumenten inte skriftligen accepterar näringsidkarens anbud är avtalet ogiltigt. Avtalet är också ogiltigt om konsumenten visserligen har accepterat anbudet skriftligen, men detta har skett under pågående samtal. Om avtalet är ogiltigt på grund av att skriftlighetskravet inte är uppfyllt är konsumenten inte är skyldig att betala för varor och tjänster som näringsidkaren ändå levererar eller utför. För att vara säker på att ha rätt till betalning måste näringsidkaren alltså avvakta konsumentens skriftliga accept av anbudet efter avslutat samtal.

Näringsidkaren ska i anbudsbekräftelsen informera om att avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud och att ett avtal som inte ingåtts på det sättet är ogiltigt och att konsumenten då inte är skyldig att betala för några varor eller tjänster.

Det finns inget civilrättsligt formkrav för näringsidkarens anbud. Det förhållandet att näringsidkaren inte har bekräftat anbudet i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten leder alltså inte till att avtalet är ogiltigt, om konsumenten ändå skriftligen accepterar anbudet. Däremot kan marknadsrättsliga åtgärder vidtas mot en näringsidkare som inte uppfyller sin informationsskyldighet.

2.2 Marknadsföringslagen

Bestämmelser som berör marknadsföring per telefon finns i MFL. Lagen genomför direktivet om otillbörliga affärsmetoder.²

Enligt MFL ska en näringsidkares marknadsföring stämma överens med god marknadsföringssed (5 §). Med god marknadsföringssed avses god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter eller näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Begreppet god affärssed innefattar framför allt det utomrättsliga normsystem som näringslivet har utvecklat, främst Internationella handelskammarens (ICC) grundregler för reklam, men även andra uppförande- och branschkode. Begreppet god marknadsföringssed avser inte bara näringslivets egen normbildning, utan inkluderar även speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, de normer som utvecklats genom Marknadsdomstolens och numera Patent- och marknadsdomstolarnas praxis samt andra, internationellt vedertagna normer som faller inom ramen för lagens tillämpningsområde.

Marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (6 §). Den s.k. lagstridighetsprincipen innebär att marknadsföring som strider mot annan lagstiftning än marknadsföringslagen eller som är ägnad att leda till lagöverträdelser, ska anses strida mot god marknadsföringssed. En näringsidkare får inte använda sig av aggressiv marknadsföring (7 §) och marknadsföringen får inte vara vilseledande (8–17 §§). Lagen innehåller också bestämmelser om jämförande reklam, obeställd reklam, information om garantier och information innan ett konsumentavtal ingås (18–22 a §§). Regleringen om obeställd reklam i 19–21 §§ genomför artikel 13 i det s.k. kommunikations-skyddsdirektivet³. Direktivet reglerar behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation. Syftet med direktivet är bl.a. att säkerställa ett likvärdigt skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller behandling av

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation. Enligt artikel 13.3 är medlemsstaterna fria att välja om marknadsföring per telefon ska vara tillåtet endast om konsumenten har lämnat sitt samtycke i förväg (s.k. opt in) eller om det ska vara tillåtet om inte konsumenten tydligt motsatt sig detta (s.k. opt out). Sverige har valt att tillämpa en opt out-lösning, vilket innebär att konsumenten i förväg aktivt ska ha motsatt sig marknadsföring per telefon för att den ska vara otillåten (21 § MFL). Europeiska kommissionen har den 10 januari 2017 presenterat ett förslag till förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av kommunikationsskyddsdirektivet⁴. Förhandlingar om förslaget pågår inom EU.

Bestämmelserna i MFL kompletteras av en bilaga till direktivet om otillbörliga affärsmetoder som innehåller särskilda förbud mot aggressiva respektive vilseledande marknadsföringsåtgärder. De anses alltid vara otillbörliga mot såväl konsumenter som näringsidkare.

Om marknadsföringen är otillbörlig får näringsidkaren förbjudas att fortsätta med den (23 §). En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får åläggas att lämna sådan information (24 §). Förbud och åläggande kan förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 §). En näringsidkare får också åläggas att betala marknadsstörningsavgift om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot vissa särskilt utpekade bestämmelser i MFL och i annan lagstiftning (29 §).

2.3 Avtalslagen

Allmänna regler om ingående av avtal finns i 1 kap. lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Som huvudregel är anbud om slutande av avtal och svar på sådant anbud bindande. Den som påstår att avtal träffats har som regel bevisbördan för påståendet.

⁴ Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2002/58/EG (förordning om integritet och elektronisk kommunikation), COM(2017) 10 final, 2017/0003(COD).

Avtalslagen bygger på den s.k. löftesprincipen. Den innebär att ett erbjudande som kommit till adressatens kännedom i allmänhet är oåterkalleligt under den s.k. acceptfristen. Varje part blir förpliktad genom sin avgivna viljeförklaring.

I 3 kap. finns regler om avtals ogiltighet. Av 30 § följer att om någon vilseleder en annan person för att förmå honom eller henne att ingå ett avtal, uppkommer det inte något bindande avtal (svek). Exempel på ett svikligt förledande kan vara att någon förmås att betala en påstådd fordran trots att det saknas rättslig grund för det, dvs. fakturabedrägerier eller bluffakturor. Av 33 § framgår att en rättshandling inte får göras gällande om omständigheterna vid dess tillkomst är sådana att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dem åberopa avtalet. Ett exempel på en sådan omständighet som typiskt sett bör beaktas är att en underlägsen part har ingått ett avtal som formulerats av hans eller hennes motpart och missförstått eller varit okunnig om innebörden i villkor som gynnar motparten.⁵ Sedan införandet av generalklausulen i 36 § om oskäliga avtalsvillkor har dock övriga bestämmelser i 3 kap. minskat i betydelse. Enligt 36 § får ett avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, om det är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Jämkning kan t.ex. ske om en av parterna har uppträtt aggressivt, använt sig av överraskningsteknik eller på något annat sätt uppträtt otillbörligt vid avtalsförhandlingarna. Vid prövningen ska särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller annars har en underlägsen ställning i avtalsförhållandet (36 § andra stycket).

Huvudregeln enligt avtalslagen är att avtal ingås formlost och att muntliga avtal är bindande i samma utsträckning som skriftliga. Undantag gäller i fråga om avtal för vars giltighet enligt lag krävs viss form. Ett exempel är skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Ett annat exempel är fastighetsköp som ingås genom att en köpehandling upprättas som skrivs under av säljaren och köparen. Även i detta fall blir följden av att formkravet inte uppfylls att avtalet är ogiltigt. Även arrendeavtal ska vara skriftliga. (Se 4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § jordabalken.)

⁵ Avtalslagen – En kommentar, Grönfors och Dotevall, Juno version 5A, kommentaren till 33 §.

2.4 Andra konsumentskyddande regler

Konsumentskyddande regler som är tillämpliga vid telefonförsäljning finns även i annan lagstiftning. Sådana regler finns i bl.a. lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, försäkringsavtalslagen (2005:104), lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Dessa lagar innehåller bl.a. informationskrav för näringsidkaren. I sammanhanget kan även lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden nämnas. Den lagen innehåller marknadsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser som syftar till att skydda konsumenter mot oskäligen avtalsvillkor. Flera av de nämnda lagarna innehåller regler som har sin grund i EU-rätten.

3 Näringslivets egenåtgärder

Med egenåtgärder avses åtgärder i systematiserad form som vidtas av ett företag, en bransch eller i ett vidare sammanhang och som syftar till att förebygga eller lösa konsumentproblem på marknaden, exempelvis genom utarbetande av normer och etiska regler för marknadsföring och inrättande av organ för att övervaka att sådana regler följs. Det handlar om regler som ger uttryck för vad som är god sed i näringslivet generellt eller på en viss marknad.

3.1 Internationella handelskammaren

Internationella handelskammaren (ICC) har medlemmar – företag och näringslivsorganisationer – i cirka 130 länder. ICC:s huvudsyften är att främja ekonomisk frihet, fri handel och fri konkurrens, verka för harmonisering och förenkling av regler och rutiner i internationell handel, skapa självreglering genom uppförandekoder som sätter etiska standarder och lösa kommersiella tvister genom medling och skiljedom.

Sedan slutet av 1930-talet har det inom ICC utvecklats olika uppförandekoder på det marknadsrättsliga området. ICC:s regler har fått stor betydelse genom att slå fast en internationellt accepterad bedömningsstandard och därigenom bidra till en harmonisering av rättsläget länderna emellan. Det går även att spåra ett tydligt inflytande från ICC-koderna i EU:s rättsakter på det marknadsrättsliga området.

ICC:s Regler för Reklam och Marknadskommunikation (ICC:s Regler) har sedan 1937 väglett näringslivet i hur man bedriver marknadsföring på ett etiskt sätt. Den senaste versionen av reglerna är från 2018. Reglerna innehåller dels allmänna bestämmelser, dels särskilda bestämmelser om bl.a. säljfrämjande åtgärder, direktmarknads-

föring och digital marknadskommunikation samt användningen av miljöpåståenden i marknadsföring. I regelverkets kapitel C finns särskilda bestämmelser om direktmarknadsföring. Av bestämmelserna framgår att om ett system etablerats för att ge konsumenter möjlighet att anmäla att de inte vill ta emot direktmarknadsföring, ska sådana registreringar respekteras. Också när konsumenter på annat sätt undanbett sig marknadsföring ska detta tillgodoses. Av kapitlet framgår att en försäljare som ringer upp en konsument omedelbart ska ange namnet på den marknadsförare som han eller hon representerar, inledningsvis ange ändamålet med samtalet på ett otvetydigt sätt och avsluta samtalet på ett artigt sätt så snart det står klart att mottagaren inte vill ta emot samtalet. Konsumenten ska vidare kunna identifiera det uppringande företags telefonnummer om konsumenten har en nummerpresentatör. Innan ett samtal avslutas ska försäljaren förvissa sig om att konsumenten har informerats och är medveten om vad som överenskommits samt vilka åtgärder som kommer att vidtas efter samtalet. Om ett avtal har ingåtts, ska konsumenten göras fullt medveten om avtalets huvudsakliga innebörd, t.ex. produktens väsentliga egenskaper, avtalets minsta bindningstid och eventuell ångerrätt för konsumenten. Utgående samtal får, om inte annat uttryckligen begärts, endast ringas under sådana tider på dygnet som enligt allmän uppfattning anses rimliga för mottagaren. Om samtalet leder till en beställning har konsumenten rätt att få en bekräftelse av avtalet. Bekräftelsen ska vara skriftlig eller på annat sätt varaktig. Medlyssning (inbegripet inspelning) av marknadsföringsamtal får endast ske med tillräckliga säkerhetsåtgärder och för att verifiera innehållet i samtalet, för att bekräfta en kommersiell transaktion, för utbildningsändamål eller för att utföra kvalitetskontroll. Konsumenten ska så tidigt i samtalet som det är praktiskt möjligt informeras om att medlyssning kan komma att ske. Konsumenter som har hemliga telefonnummer får inte kontaktas i marknadsföringssyfte, annat än om numret lämnats ut av konsumenten till marknadsföraren eller telemarketeren.

3.2 FEDMA

The Federation of European Direct and Interactive Marketing (FEDMA) ska fungera som ett språkrör för den europeiska direktmarknadsföringsbranschen. FEDMA har tagit fram ett antal uppförandekoder inom området direktmarknadsföring, bl.a. regler om användning av personuppgifter vid direktmarknadsföring (European Code of Practice for the Use of Personal Data in Direkt Marketing).

3.3 Swedma och Kontakta

Swedish Direct Marketing Association (Swedma) är en intresseorganisation för företag och organisationer som tillhandahåller tjänster och produkter inom direktmarknadsföringsområdet.

Föreningen Kontakta Sverige (Kontakta) är en bransch- och intresseförening för företag och organisationer som arbetar med kundservice och försäljning som innefattar kundkommunikation på distans antingen inom den egna verksamheten eller på uppdrag åt andra företag.

Swedma och Kontakta är två av huvudmännen bakom *spärregistret NIX-Telefon* (se närmare om NIX-Telefon i avsnitt 3.4).

Swedma och Kontakta har tagit fram *Etiska regler för försäljning och marknadsföring via telefon till konsument*. De etiska reglerna ska tillämpas av Kontaktas och Swedmas medlemmar och ska anses utgöra god sed vid all typ av försäljning av varor och tjänster och marknadsföring över telefon till konsumenter i Sverige. De etiska reglerna gäller också i tillämpliga delar vid bl.a. penninginsamling samt kläd- och annan lösöreinsamling. Med god sed avses god marknadsförings-sed enligt 5 § marknadsföringslagen.

Under utredningens arbete har de etiska reglerna ändrats i vissa avseenden. De ändrade reglerna gäller sedan den 1 juli 2021. Ändringarna innebär bl.a. att det har tydliggjorts vad som gäller enligt skriftlighetskravet och hur det ska tillämpas (punkt 4.2). En annan förändring är att den del av telefonsamtalet som innehåller information om anbudet och att konsumenten tackat ja till att ta emot en skriftlig anbudsbekräftelse ska spelas in som komplement till skriftlighetskravet. I de fall skriftlighetskravet inte är tillämpligt ska den del av telefonsamtalet som innehåller träffande av avtal spelas in. Inspelningen ska sparas under sex månader efter telefonsamtalet (punkt 4.3).

3.4 Spärregistret NIX-Telefon och NIX-nämnden

I oktober 1999 bildades Föreningen för konsumentskydd vid marknadsföring per telefon (Föreningen NIX-Telefon). Föreningen är huvudman för och administrerar genom Swedma det spärregister, NIX-Telefon (NIX-registret), som branschen inrättade i november 1999 som en egenåtgärd. I samband med att det i Sverige infördes en s.k. opt out-ordning vid obeställd reklam, förespråkade branschen som arbetar med direktmarknadsföring ett system som innebär att mottagaren av obeställd reklam genom en central anmälan till ett register kan tacka nej till direktadresserad reklam- och försäljningserbjudanden respektive telefonförsäljning från företag med vilka de inte har något kundförhållande. Det var sedan Föreningen NIX-Telefon som i samsyn med Konsumentverket byggde upp registret och som ställde upp reglerna för hur marknadsföringen skulle gå till.¹

Bakom NIX-registret står tio bransch- och intresseorganisationer som medlemmar och huvudmän. Dessa är Direct Selling Sweden, Svensk Försäkring, Kontakta, Sveriges Annonsörer, Svenska Bankföreningen, Sveriges Kommunikationsbyråer, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Tidskrifter, Swedma och Tidningsutgivarna. Det är Swedma som sköter administrationen av NIX-registret.

För att undvika telefonförsäljning kan konsumenter som har ett telefonabonnemang begära att telefonnumret införs i NIX-registret. Det är som utgångspunkt inte förenligt med god marknadsförings-sed att i försäljnings- eller marknadsföringssyfte ringa till en konsument vars telefonnummer är infört i registret.

Föreningen NIX-Telefon har instiftat NIX-nämnden som prövar ärenden om god marknadsetik inom området direktmarknadsföring. Nämnden prövar frågor om såväl marknadsföringens utformning som behandlingen av personuppgifter vid marknadsföring, till exempel via telefon, direktreklam, sökord/sökmotor, e-post eller annan personligt riktad reklam och kommunikation. Nämnden avger yttranden, håller överläggningar med myndigheter samt lämnar information i frågor som rör direktmarknadsföring. NIX-nämnden består av en ordförande som är jurist och ytterligare fem ledamöter som utses av Föreningen NIX. Ärenden kan tas upp till prövning efter anmälan från såväl konsumenter som juridiska personer men även på initiativ av nämnden.

¹ Prop. 1999/2000:40 s. 17 f.

4 Införandet av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

4.1 Den tidigare problembilden

Telefonförsäljning kan innebära fördelar för såväl näringsidkare som konsumenter. För näringsidkare är det ett enkelt och effektivt sätt att marknadsföra och sälja produkter. Genom försäljning via telefon får företag en direkt och personlig kontakt med konsumenter. För konsumenter innebär telefonförsäljning att de på ett snabbt och lättillgängligt sätt kan köpa varor och tjänster.

Samtidigt har problem kopplade till telefonförsäljning uppmärksamats i flera olika lagstiftningssammanhang. Frågan om att stärka konsumentskyddet på området övervägdes redan av 2005 års marknadsföringsutredning. Bakgrund var en problembild som bl.a. handlade om svårigheter för konsumenter att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning och ofrivillig avtalsbindning (SOU 2007:1). Den översynen ledde inte till några lagstiftningsåtgärder. Problembilden kvarstod dock och motiverade det skriftlighetskrav som infördes 2014 vid telefonförsäljning på premiepensionsområdet (prop. 2013/14:71). I oktober 2013 tillsattes en ny utredning med uppdrag att överväga om konsumentskyddet i samband med telefonförsäljning behövde stärkas och att vid behov föreslå åtgärder (dir. 2013:95).

För att få ett underlag för bedömningarna gjorde den utredningen en kartläggning av vilka problem som förekom från konsument-synpunkt. Uppgifter inhämtades från berörda myndigheter, konsumentstödjande organisationer och näringslivsparter. Utredningen redogör i sitt betänkande bl.a. för en konsumentmarknadsundersökning som Konsumentverket gjorde år 2013 (se SOU 2015:61 s. 118–120). Av undersökningen framgick att de tillfrågade konsumenterna i dubbelt så hög utsträckning blev missnöjda och ångrade sina val när de handlat av en telefonförsäljare jämfört med andra försäljnings-

kanaler som i butik eller på nätet. Vidare redogörs för uppgifter som framkommit i en intervjuundersökning gjord av TNS Sifo i december 2013. Av den framgick att två av fem konsumenter som hade handlat av telefonförsäljare inte blev nöjda med sina köp. År 2014 registerades det hos landets konsumentvägledare 11 694 ärenden som gällde telefonförsäljning, vilket motsvarade cirka 13 procent av alla ärenden.

Av den tidigare utredningens kartläggning framgick att det fanns ett betydande missnöje bland konsumenter när det gällde telefonförsäljning. Missnöjet handlade till stor del om att konsumenter upplevde telefonförsäljning som störande och att de blev kontaktade i alltför stor utsträckning. En central del av konsumentproblemen gällde också att det förekom oklarheter i fråga om avtal som ingicks. Ett problem i det avseendet handlade om att konsumenter inte ansåg sig ha tackat ja till något erbjudande under telefonsamtalet. Andra problem avsåg att det var oklart vad avtalet närmare innehöll och vilket företag som var konsumentens avtalspart.

En genomgång av anmälningar till Konsumentverket under perioden november 2012 till november 2013 visade att den vanligaste anledningen till anmälningar som rörde telefonförsäljning gällde att näringsidkaren hade gjort gällande att avtal ingåtts utan att konsumenten avsett det. Detta problem angavs i hela 43 procent av anmälningarna som rörde telefonförsäljning. Konsumentvägledarnas förening hade redovisat att cirka 2 000 av klagomålen avseende telefonförsäljning till konsumentvägledare i landet under 2014 handlade om att konsumenter upplevde en osäkerhet i fråga om avtalsvillkoren, vilket motsvarade cirka 17 procent av ärendena. Det förekom vidare att konsumenten inte hade uppfattat vem som hade ringt och med vem avtalet hade ingåtts. Över hälften av de klagomål rörande telefonförsäljning som Konsumentcentrum tagit emot under tolv månader (från och med augusti 2014) avsåg missuppfattningar beträffande avtalet. Oklarheterna rörde avtalsvillkor om t.ex. pris och uppsägnings- respektive bindningstid. I många fall beskrev konsumenter att de inte förstått vad de tackat ja till. Ofta ansåg sig konsumenter ha tackat ja till att få information om anbudet. Konsumenter upplevde även svårigheter när det gällde kontakter med näringsidkaren efter telefonsamtalet, t.ex. för att utnyttja sin ångerrätt eller för att säga upp ett avtal. (Se SOU 2015:61 s. 122–125.)

4.2 Överväganden i samband med införandet av skriftlighetskravet

Med hänsyn till vad som framkommit bedömde den tidigare utredningen att problemen vid telefonförsäljning var av sådan omfattning och karaktär att åtgärder behövde vidtas för att stärka konsumentskyddet. Utredningen föreslog att ett skriftlighetskrav skulle införas vid telefonförsäljning. I kombination med åtgärder på området för tillsyn och sanktioner samt förbättringar när det gäller NIX-registret, ansågs det vara den åtgärd som bäst kunde bidra till att lösa de konsumentproblem som fanns på området för telefonförsäljning, samtidigt som företagets intressen på den berörda marknaden beaktades. Det föreslagna skriftlighetskravet har sin bakgrund i det s.k. konsumenträttighetsdirektivet som har genomförts framför allt genom bestämmelser i DAL. Enligt artikel 8.6 i direktivet får medlemsstaterna, om ett distansavtal ska ingås per telefon, föreskriva att näringsidkaren ska bekräfta erbjudandet för konsumenten som är bunden först efter det att han undertecknat erbjudandet eller sänt sitt skriftliga samtycke. Det är alltså upp till varje medlemsstat att välja om man vill tillämpa ett sådant skriftlighetskrav.

De delar av utredningens förslag som handlade om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning ledde till lagstiftning. Även regeringen konstaterade att det fanns brister i konsumentskyddet vid telefonförsäljning som behövde åtgärdas och att det krävdes lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med de generella problem med telefonförsäljning som fanns. Vid en avvägning mellan de olika konsument- och näringsidkarintressena ansågs det motiverat att införa ett skriftligt formkrav för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning (se prop. 2017/18:129 s. 20 och s. 25). De föreslagna lagändringarna beslutades av riksdagen och trädde i kraft den 1 september 2018.

I propositionen framhålls att syftet med skriftlighetskravet är att konsumenten ska ges ett rådrum innan avtal ingås och möjlighet att reflektera över sina val, jämföra med liknande produkter, rådfråga sin omgivning, överväga sin ekonomi m.m. Skriftlighetskravet innebär samtidigt en ökad klarhet när det gäller ett avtals ingående. Därmed skapas bättre förutsättningar för att avtal ingås under rimliga förhållanden, att ett avtal motsvarar parternas ömsesidiga vilja och att detta kan dokumenteras. Kravet innebär ett klagörande

av att konsumenten själv och på sina egna villkor aktivt bestämmer om ett avtal ska ingås. En konsument som inte skriftligen accepterar näringsidkarens erbjudande slipper därmed att hamna i situationer där han eller hon behöver agera på påståenden från näringsidkaren om att ett avtal har ingåtts och vad parterna ska ha kommit överens om. (Se a. prop. s. 21 f.)

5 Europeisk utblick

5.1 Tillämpningen av skriftlighetskravet inom EU

Som beskrivits i avsnitt 4.2 har skriftlighetskravet vid telefonförsäljning sin bakgrund i det s.k. konsumenträttighetsdirektivet. Medlemsstaterna avgör själva om de vill tillämpa ett sådant krav.

Enligt uppgifter från Europeiska kommissionen har majoriteten av EU:s medlemsstater valt att tillämpa ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning. En sådan reglering finns i Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Spanien och Österrike. Även EES-landet Norge har infört ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning.

I avsnittet redogörs närmare för den reglering som införts och erfarenheterna av regleringen i några utvalda stater, nämligen Norge, Nederländerna och Österrike. Avsnittet innehåller även en beskrivning av de överväganden som hittills gjorts i Finland gällande ett skriftlighetskrav.

5.2 Norge

När en säljare lämnar ett oanmodat erbjudande till en konsument per telefon krävs enligt norsk rätt för bindande avtal att konsumenten skriftligen accepterar säljarens anbud. Detta framgår av 10 § lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven).¹ Skriftlighetskravet infördes den 1 juni 2009 och ändrades i vissa avseenden år 2014.² Bestämmelsen lyder:

¹ LOV-2014-06-20-27.

² Prop. 64 L (2013–2014) s. 119.

§ 10. Uanmodet telefonsalg

Før det blir inngått en avtale som følge av at den næringsdrivende uanmodet har fremsatt et tilbud på telefon, skal den næringsdrivende bekrefte tilbudet skriftlig på et varig medium etter at telefonsamtalen er avsluttet. Forbrukeren blir ikke bundet før tilbudet er akseptert skriftlig, noe den næringsdrivende skal opplyse om i bekreftelsen nevnt i første punktum. Den næringsdrivende skal kunne dokumentere forbrukerens aksept.

Første ledd gjelder ikke ved salg av avisabonnement eller salg fra frivillige organisasjoner.

Departementet kan i forskrift stille krav om registrering i frivillighetsregisteret etter frivillighetsregisterloven for å bli regnet som frivillig organisasjon.

Kravet på skriftlig accept gjelder varor og tjenester, inklusive finansielle tjenester og instrument. Från kravet på skriftlig accept gjelder två undantag. Formkravet gäller inte försäljning av varor eller tjänster från frivilligorganisationer och inte heller försäljning av tidningsabonnemang. Med abonnemang avses tidningar som utkommer regelbundet med minst ett nummer i veckan och som har rätt till skattebefrielse. Med frivilligorganisationer avses organisationer som är registrerade i ett särskilt register över frivilligorganisationer. Undantaget är dock inte tillämpligt då andra aktörer (samarbetspartners) använder frivilligorganisationer för att sälja sina varor eller tjänster. Då gäller huvudregeln om skriftlig accept.

Kravet på skriftlig accept innebär att konsumenten inte är avtalsrättsligt bunden förrän han eller hon har accepterat säljarens anbud skriftligt. En konsument som under ett telefonsamtal muntligen tackat ja till ett erbjudande och senare ångrar sig, behöver alltså inte vidta någon åtgärd. Så länge konsumenten inte sänt en skriftlig accept till säljaren har något avtal inte träffats.

För att det ska föreligga skriftlig accept krävs att konsumenten sänder en text till säljaren. Det är inte tillräckligt att konsumenten accepterar anbudet genom att klicka på en siffra på sin telefon. Elektronisk accept per sms, e-post eller fax godtas som skriftlig accept. Det åligger säljaren att etablera ett system för lagring av skriftliga accepter.³

Den norska regeringen har utvärderat regleringen om skriftlighetskravet. Till grund för utvärderingen har Statens institutt for bruksforskning (SIFO) på uppdrag av departementet tagit fram rap-

³ Ot.prp.nr.55 (2007–2008), s. 88 f. och s. 216 f.

porter om telefonförsäljning. Av resultaten i SIFO:s slutrapport⁴ framgår bl.a. att reformen med skriftlighetskrav har varit framgångsrik. Reglerna följs till stor del, och både företagen och konsumentsidan bedöms vara nöjda med systemet.⁵ Forbrukerombudet, den norska motsvarigheten till Konsumentombudsmannen, har till utredningen också uppgett att myndigheten har mycket god erfarenhet av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning i Norge och att den inte får in många klagomål på telefonförsäljning sedan det genomfördes.⁶ Skriftlighetskravet gäller dock inte samtal från frivilligorganisationer. Forbrukerombudet får in en del klagomål från konsumenter som blivit uppringda av frivilligorganisationer och därefter fått fakturor sända till sig utan att de har tackat ja till det. I syfte att komma till rätta med problemet har det 2018 införts ett förbud mot att frivilligorganisationer skickar handlingar som kan uppfattas som krav på betalning till konsumenter utan avtal (se marknedsföringsloven § 16 a punkten b).

5.3 Nederländerna

I samband med att konsumenträttighetsdirektivet genomfördes valde Nederländerna att införa ett krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning i enlighet med artikel 8.6 i direktivet. Skriftlighetskravet trädde i kraft den 13 juni 2014 och finns i artikel 230 stycke 6 (Civil Code). Bestämmelsen innebär att om en näringsidkare ringer till en konsument i avsikt att ingå ett distansavtal, ska denne när samtalet inleds informera om sin identitet och i förekommande fall om sin uppdragsgivares identitet, samt om det affärsmässiga syftet med samtalet. Ett distansavtal som ingås till följd av ett sådant telefonsamtal och som rör löpande leverans av en tjänst eller av gas, el, vatten eller uppvärmning, ska undertecknas skriftligen. Formkravet tillämpas inte vid förlängning av ett sedan tidigare ingånget avtal.

Skriftlighetskravet innebär i praktiken att näringsidkaren ska skicka ett skriftligt avtal till konsumenten och att konsumenten ska underteckna avtalet. Avtalet kan även ingås elektroniskt, t.ex. genom

⁴ Oppdragsrapport nr. 8-2013, Randi Lavik og Ragnhild Brusdal, Telefonsalg og telefonhenvendelser til forbrukere, SIFO-survey 2011, 2012 og 2013.

⁵ Prop. 43 L (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i marknedsføringsloven (telefonmarknedsføring mv.) s. 9 och SIFOs Oppdragsrapport nr. 8-2013 s. 21.

⁶ Forbrukerombudet har publicerat en vägledning om regelverket vid telefonförsäljning ”Forbrukertilsynets veiledning om regelverket ved telefonsalg”, oppdatert april 2020.

att näringsidkaren skickar avtalet per e-post och konsumenten skickar sin accept på samma sätt. Om avtalet inte ingås på detta sätt är det inte giltigt.

Ingen egentlig utvärdering har gjorts av skriftlighetskravet i Nederländerna. Enligt uppgifter från den nederländska konsument- och marknadsmyndigheten (Autoriteit Consument & Markt, ACM) har dock skriftlighetskravet generellt haft positiva effekter på konsumentskyddet i Nederländerna.

Den 1 juli 2021 infördes ett förbud i Nederländerna mot telefonförsäljning i de fall då konsumenten inte på förhand gett sitt samtycke till att sådan kontakt tas, s.k. opt in.

5.4 Österrike

I maj 2014 antog det österrika parlamentet en ny lag om distans- och hemförsäljning (FAGG)⁷ som ett led i införlivandet av konsumenträttighetsdirektivet. Lagen trädde i kraft i juni 2014. I fråga om artikel 8.6 i direktivet har i 9 § andra stycket FAGG införts en bestämmelse som innebär att om ett distansavtal som avser utförande av en tjänst ingås per telefon och telefonsamtalet initierats av näringsidkaren, ska näringsidkaren bekräfta erbjudandet på ett varaktigt medium för konsumenten som är bunden först efter det att han eller hon sänt sitt skriftliga samtycke på ett varaktigt medium.

Bestämmelsen gäller alltså i situationer där initiativet till telefonsamtalet tas av näringsidkaren. Den är begränsad till avtal om utförande av sådana tjänster som omfattas av direktivet. I de fall som omfattas av bestämmelsen ingås ett bindande avtal först när konsumenten sänt sitt skriftliga samtycke. Såväl näringsidkarens bekräftelse som konsumentens samtycke kan skickas elektroniskt, förutsatt att det är ett varaktigt medium.

I Österrike har ingen egentlig utvärdering gjorts av skriftlighetskravet. Enligt uppgifter från den österrikiska telekommunikationsmyndigheten och den största konsumentorganisationen i landet (Verein für Konsumenteninformation – VKI) har dock antalet klagomål från konsumenter som gäller telefonförsäljning minskat väsentligt sedan regleringen infördes. Enligt dessa förekommer klagomål från konsumenter gällande telefonförsäljning av tjänster i princip inte

⁷ Fern- und Auswärtsgeschäfte-Gesetz (FAGG).

alls längre. Detta kan jämföras med år 2011 då över 10 000 klagomål registrerades. De enstaka klagomål som kommer in är oftast enkla att lösa eftersom avtalet är ogiltigt om inte konsumenten accepterat det skriftligen. Den österrikiska regleringen omfattar inte försäljning av varor och därför får de in en del klagomål från konsumenter som rör sådan telefonförsäljning.

5.5 Finland

Finland har inte infört något skriftlighetskrav vid telefonförsäljning. Enligt regeringsprogrammet 2019 (Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle) ska telefon- och hemförsäljningen dock begränsas och regleras striktare för att skydda konsumenten i enlighet med målet om fungerande rättsprocesser och rättssäkerhet. Under 2020 tillsatte den finska regeringen en arbetsgrupp som hade till uppgift att ta fram ett förslag till den lagstiftning som behövs för att genomföra direktiv (EU) 2019/2161, direktivet om ett moderniserat konsumentskydd⁸, och för att skärpa bestämmelserna om telefon- och hemförsäljning i syfte att förbättra konsumentskyddet. Arbetsgruppens betänkande blev klart i juli 2021.⁹ Arbetsgruppen övervägde olika sätt att reglera telefonförsäljning (bl.a. opt in-system, skriftlighetskrav och prefix i telefonnummer) men bedömde att det inte var motiverat att skärpa regleringen av telefonförsäljning i samband med genomförandet av direktivet.¹⁰ Med tanke på den fortsatta beredningen av betänkandet och för att remissinstanser bättre skulle kunna ta ställning till frågan utarbetade arbetsgruppen ändå ett förslag till en bestämmelse innebärande ett skriftlighetskrav. Förslaget innebär att en näringsidkare skriftligen ska bekräfta ett erbjudande som han eller hon gett konsumenten per telefon, och att avtalet inte är bindande för konsumenten innan han eller hon skriftligen godkänt anbudet. Arbetsgruppen ansåg att vissa produktgrupper borde lämnas utanför skriftlighetskravet

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler.

⁹ Kuluttajansuojan Omnibus-direktiivin täytäntöönpano sekä puhelin- ja kotimyynnissäätelyn tiukentaminen : Työryhmän mietintö, Kummoinen, Katri; Luukkonen Yli-Rahnasto, Marja; Päivärinne, Jussi (2021-07-09).

¹⁰ Konkurrens- och Konsumentverket/Konsumentombudsmannen samt det finska konsumentförbundet hade en avvikande mening och ansåg att det fanns behov av att ändra regleringen om telefonförsäljning.

alternativt att kravet borde begränsas till att gälla vissa typer av avtal och nyttigheter av visst värde. Betänkandet har remitterats och ärendet bereds för närvarande inom det finska Regeringskansliet. Ett förslag beräknas lämnas till parlamentet under hösten 2021.

Enligt uppgifter från enheten för civilrätt vid det finska Justitiedepartementet har Konkurrens- och Konsumentverket/Konsumentombudsmannen under åren 2018–2020 fått cirka 3 000–4 000 anmälningar per år från konsumenter gällande problem med telefonförsäljning. Den totala anmälningssvolymen gällande alla konsumentproblem är cirka 63 000–67 000 per år. Vid en jämförelse med anmälningssiffror i början av 2010-talet har den relativa andelen i anmälningssvolym gällande telefonförsäljning inte ökat.

6 En uppföljning av skriftlighetskravet

6.1 Inhämtade uppgifter och synpunkter

Utredningen har i uppdrag att följa upp hur skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. Utredningen ska överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås.

För att få en bild av hur skriftlighetskravet har fungerat har utredningen inhämtat uppgifter från berörda myndigheter, konsumentorganisationer och företrädare för näringslivet. I detta avsnitt redovisas det som i huvudsak framkommit vid dessa kontakter och utredningens överväganden.

6.1.1 Konsumentverket

En viktig källa till information har varit en kartläggning som Konsumentverket gjort av hur telefonförsäljning fungerar för konsumenterna. Resultatet av kartläggningen presenterades i augusti 2020.¹ Kartläggningen bygger på intervjuer med över 1 000 personer mellan 18 och 85 år som har fått säljsamtal via telefon under 2019. Resultatet har ställts i relation till liknande undersökningar om telefonförsäljning 2013 och 2016 och kompletteras med erfarenheter från konsumentvägledningstjänster, aktörer inom branschen och anmälningar till Konsumentverket.

I Konsumentverkets rapport dras slutsatsen att telefonförsäljningen har minskat sedan tidigare undersökningar. Allt färre konsumenter svarar på säljsamtal eller köper något när de blir uppringda. Bland

¹ Underlagsrapport 2020:6, Telefonförsäljning 2019 – en lägesbild, Konsumentverket 2020.

dem som deltog i undersökningen svarade 73 procent att de hade fått säljsamtal under 2019. Det är en minskning sedan 2016 då 81 procent fick säljsamtal. Bland dem som fick säljsamtal gjorde 15 procent ett köp under det år som undersökningen avsåg. Det är också en minskning sedan 2013 och 2016 då 24 respektive 19 procent gjorde ett köp. Äldre personer (65–85 år) är fortfarande överrepresenterade bland dem som handlar av telefonförsäljare och står för en tredjedel av alla köp.

Av undersökningen framgår att de vanligaste metoderna för att undvika säljsamtal är NIX-registrering (30 procent) och att inte svara på okända nummer (29 procent). Andelen som inte svarar på okända nummer har ökat väsentligt sedan 2016 då 9 procent av konsumenterna använde sig av den metoden. Betydligt fler av dem som handlar via telefonförsäljning blir nu nöjda med köpet (från 54 procent 2016 till 72 procent 2019). Missnöje är vanligare bland äldre (24 procent i gruppen 65–85 år blev missnöjda med sina köp jämfört med 12 procent i gruppen 18–64 år).

Jämfört med tidigare år visar undersökningen att en mindre andel konsumenter gjorde ett impulsköp (från 8 procent 2016 till 2 procent 2019), att färre kände sig övertalade av säljaren att ingå ett avtal (från 7 procent 2016 till 3 procent 2019) och att färre upplevde att de blev lurade eller misstolkade (från 6 procent 2016 till 1 procent 2019). Enligt rapporten kan skriftlighetskravet ha bidragit med en utväg för tveksamma konsumenter och för dem som har svårt för att säga nej.

Undersökningen talar också för att konsumenter är något mindre negativt inställda till telefonförsäljare än tidigare. Färre konsumenter anger att lågt förtroende för telefonförsäljare är en anledning till att inte handla av telefonförsäljare (11 procent 2019 jämfört med 17 procent 2016).

En klar majoritet (67 procent) av dem som handlar via telefonförsäljning har svarat att de fått skriftligen acceptera anbudet. Detta har främst skett digitalt genom e-post eller sms. Totalt 27 procent uppger sig ha lämnat accepten redan under säljsamtalet och 20 procent har accepterat anbudet inom en timme efter samtalet. Av de tillfrågade konsumenterna har 62 procent svarat att bekräftelsen av anbudet stämde överens med det som säljaren uppgav under telefonsamtalet, medan 19 procent har svarat att anbudsbekräftelsen inte stämde överens med det som sades under samtalet.

Undersökningen talar för att konsumenter har låg kännedom om vad som gäller vid köp från telefonförsäljare. Endast 42 procent har svarat att de är väl informerade om sina rättigheter vid telefonförsäljning, vilket i stort sett är oförändrat sedan 2016. Kännedomen om ångerrätt är däremot betydligt högre (81 procent). Majoriteten (68 procent) känner inte till att en skriftlig accept krävs.

6.1.2 Hallå Konsument och den kommunala konsumentvägledningen

Enligt uppgifter från Konsumentverket har antal ärenden som gäller telefonförsäljning hos Hallå Konsument minskat från 7 003 ärenden 2016 till 4 581 ärenden 2020. Även andelen ärenden om telefonförsäljning i förhållande till den totala mängden ärenden har minskat från 7,8 procent 2016 till 4,6 procent 2020.

Antalet ärenden som gäller telefonförsäljning hos den kommunala konsumentvägledningen har också minskat från 6 844 ärenden 2016 till 3 559 ärenden 2020. Även andelen ärenden om telefonförsäljning i förhållande till den totala mängden ärenden hos konsumentvägledningen har minskat från 11,4 procent 2016 till 7,0 procent 2020.

6.1.3 Andra berörda myndigheter

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) för ingen statistik över antalet ärenden som rör telefonförsäljning. Den generella bilden är dock att det har skett en tydlig minskning av dessa ärenden sedan skriftlighetskravet infördes. Detta gäller över lag i fråga om olika typer av varor och tjänster. De anmälningar som har samband med telefonförsäljning rör främst larmtjänster, brandskydd och ID-skydd. En anledning till att konsumenten klagar kan vara att konsumenten har uppfattat att det som säljaren har sagt under telefonsamtalet inte stämmer överens med den anbudsbekräftelse som skickas till konsumenten. Det kan t.ex. vara så att konsumenten anser att han eller hon endast har tackat ja till att få mer information om en vara eller en tjänst och att avsikten inte har varit att ingå ett avtal om köp av varan eller tjänsten.

Vid kontakter med Post- och telestyrelsen har framkommit att det skett en förbättring under de senaste tre åren och att myndigheten

nu får in färre klagomål som gäller telefonförsäljning. De problem som kvarstår på telekommarknaden rör främst äldre konsumenter. Det förekommer t.ex. att telefonförsäljare har utgett sig för att ringa från kundens befintliga operatör eller från Telekområdgivarna trots att detta inte stämmer. Det händer också att näringsidkaren vill att konsumenten ska bekräfta avtalet redan under samtalet.

Energimarknadsinspektionen har uppgett att det finns ett antal oseriösa aktörer som ägnar sig åt telefonförsäljning av elavtal och att detta orsakar många klagomål från konsumenter. Det framhålls också att småföretagare (t.ex. pizzerior och frisörer) drabbas. Klagomålen gäller bl.a. att konsumenten blivit bunden av ett avtal trots att konsumenten endast uppger sig ha accepterat att få mer information. Konsumenten får inte alltid tillräckligt med tid innan företaget kontaktar denne på nytt för att ingå avtal. Anbudsbekräftelserna är inte alltid tillräckligt tydliga eller så avviker de från vad som sagts under telefonsamtalet. Vissa företag gör det svårt för konsumenter att ångra avtalet, t.ex. genom att man bara tar emot ångermeddelanden per telefon under begränsade tider.

Med anledning av att Energimarknadsinspektionen har fått många klagomål om elhandelsföretag som använder sig av affärsmetoder som kunderna uppfattar som vilseledande har myndigheten startat ett projekt för att utreda oschyssta affärsmetoder på den svenska elhandelsmarknaden. Målet med projektet är att ta fram åtgärdsförslag för att förbättra marknads funktion och att förhindra att elhandlare använder affärsmetoder som bedöms vara problematiska för kunden. Inom ramen för projektet ska övervägas förbättringsåtgärder i form av t.ex. behov av kompletterande lagstiftning, översyn av elmarknadens processer och branschinitiativ. Projektet kommer att sammanfattas i en rapport under hösten 2021.

6.1.4 Konsumentorganisationerna

Utredningen har haft möten med Sveriges Konsumenter, Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Telekområdgivarna, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumentvägledarnas förening. Den samlade bilden från konsumentorganisationerna är att skriftlighetskravet har varit en positiv reform i rätt riktning och att kravet har inneburit ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Eftersom konsumenten-

ten inte kan lämna en bindande accept under säljsamtalet har det blivit lättare för konsumenten att få möjlighet att överväga och ta ställning till anbudet innan han eller hon lämnar sin accept. Kravet på skriftlig accept innebär vidare att det har blivit lättare för konsumenten att uppfatta att ett bindande avtal ingås. Det har också blivit klarare vad avtalet gäller och vilka kostnader som är förknippade med avtalet.

Även med beaktande av de förbättringar som skriftlighetskravet har inneburit finns det dock fortfarande konsumentproblem förknippade med telefonförsäljning, särskilt för äldre, nyanlända och ungdomar. Vissa äldre är ovana vid att använda digitala verktyg. För dem kan det vara svårt att komma ur ett avtal när företagen har fått en skriftlig accept. Konsumentvägledarnas förening framhåller att en svårighet kan vara att telefonsamtalen inte spelas in och att samtalsloggar inte sparas. Om konsumenten har klickat ja kan det vara svårt för en konsumentvägledare att hjälpa denne trots att konsumenten inte anser sig ha ingått ett avtal. Det kan vara så att ångerrätten redan har löpt ut när konsumenten får bekräftelsen på avtalet.

Flera av organisationerna upplever att det framför allt är mindre nystartade företag som orsakar problem och att de hänför sig till vissa typer av produkter. Som exempel har nämnts hälsokostprodukter, ID-skydd och brandskydd. Avtalsvillkoren framgår inte alltid av anbudsbekräftelsen utan konsumenten kan hänvisas till andra länkade dokument. Det kan framför allt uppkomma problem när konsumenten accepterar avtalet per sms. Ett annat problem kan vara att konsumenten inte ges tillräckligt rådruum efter samtalet.

Konsumenternas Energimarknadsbyrå har uppgett att man får många klagomål om telefonförsäljning av elavtal. Det beskrivs att en övervägande majoritet av de cirka 140 elhandelsföretagen på marknaden genererar mycket få klagomål. De allvarliga klagomålen hänför sig till ett drygt tiotal företag.²

Sveriges Konsumenter har uppgett att man helst skulle se att Sverige inför en opt in-lösning, dvs. att det endast blir tillåtet att ringa försäljningssamtal till konsumenter som uttryckligen har samtyckt till sådana samtal.

² Sju av dessa företag fanns i juni 2021 angivna på byråns lista över vilka företag som de 12 senaste månaderna har genererat flest klagomål i relation till hur många kunder de har. Flera av dessa företag finns även upptagna på Svensk Handels Varningslistan som varnar för bluffakturor, företag med oseriösa försäljningsmetoder och för erbjudanden eller utskick som kan uppfattas som vilseledande.

Flera av organisationerna framhåller att skriftlighetskravet skulle behöva utvidgas till att gälla småföretag och att det finns behov av stärkta tillsyns- och sanktionsåtgärder för att komma tillrätta med oseriösa telefonförsäljningsföretag.

6.1.5 Näringslivet

Intresseorganisationerna Kontakta och Swedma har i samråd med utredningen gjort enkätundersökningar i syfte att undersöka vilka konsekvenser skriftlighetskravet har fått för medlemsföretagen.

Kontakta har genomfört en enkät med frågor till medlemsföretag som arbetar med telefonförsäljning på uppdrag av andra bolag. Företagen ombads att jämföra år 2017 med år 2019. Av totalt 27 medlemsföretag (renodlade telefonsäljbolag) inkom svar från 13 företag. En majoritet av dessa uppgav att skriftlighetskravet har påverkat försäljningen negativt. Man har i genomsnitt svarat att försäljningen minskat med 20–25 procent. I princip inget företag skickar avtal per post. För en majoritet har skriftlighetskravet lett till ökad administration och ökade kostnader. Telefonförsäljningsuppdragen innebär en längre process från kontakt med kund till accept. Den sammantagna effekten är att telefonförsäljning blivit för dyr för en del tjänster och produkter. I vissa fall har telefonförsäljningen flyttats över till andra mer lönsamma kanaler. Det är främst äldre konsumenter som har problem att hantera digitala erbjudanden och i vissa fall väljs den gruppen bort eftersom det blir för dyrt att skicka pappersavtal. En del av Kontaktas medlemsföretag har minskat sin personalstyrka medan andra har fört över personal till andra funktioner.

I vissa enkätsvar framhålls att skriftlighetskravet även har inneburit förbättringar. Kundrelationen har förbättrats eftersom företagen kan fokusera på kunder som har ett genuint intresse av den erbjudna produkten eller tjänsten. Mindre arbete behöver läggas på påminnelser och betalningsviljan har ökat.

Swedmas enkätundersökning har riktats till ett flertal företag. Sammanlagt har 21 företag svarat. Av svaren framgår att följderna av skriftlighetskravet inte är entydiga. När det gäller synen på effekterna av skriftlighetskravet finns framför allt en skillnad mellan företag som köper telefonförsäljningstjänster och företag som utför tjänsterna. Den sammantagna bilden är att omsättningen från telefonförsäljning

hos de företag som besvarat enkäten har minskat under den period som undersökts (2017–2019). Flera företag har påpekat att minskningen inte enbart kan härledas till skriftlighetskravet utan att det även har skett andra förändringar under perioden som kan ha påverkat. Hur stor omsättningsminskningen har varit växlar mellan branscher och företag men uppskattas uppgå till 10–25 procent. Vissa företag påpekar att andelen konsumenter som ångrar sina köp har minskat, vilket i praktiken innebär att omsättningsminskningen delvis balanseras. De allra flesta företag som har svarat anser att skriftlighetskravet har lett till högre kostnader för telefonförsäljning. Bland de förändringar som varit mest kostnadsdrivande nämns kostnader för nya digitala verktyg/IT, kostnader för sms, kostnader kopplade till behov av externa konsulter och utbildningskostnader. Det pekas även på att skriftlighetskravet har lett till ökad administration, vilket minskat telefonens attraktivitet som säljkanal jämfört med andra kanaler. Det finns också företag som framhåller att skriftlighetskravet har lett till nya arbetsprocesser och ny metodik, som i sin tur inneburit större kvalitetssäkring och ökad kvalitet i försäljningen. Majoriteten av de svarande företagen upplever inte att regleringen är otydlig. De flesta företag som deltog i undersökningen anser att trovärdigheten för telefonförsäljning bland konsumenter är förbättrad eller oförändrad.

Utredningen har även inhämtat uppgifter från företrädare för Tidningsutgivarna (TU), Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring och Svensk Värdepappersmarknad. TU har uppgett att telefonförsäljning förekommer när det gäller prenumerationer på papperstidningar. Konsumenter som efterfrågar papperstidningar är till stor del äldre och många bor utanför storstäderna. Dessa konsumenter är svåra att nå via andra kanaler. Den fasta telefonen är för sådana konsumenter den vanligaste försäljningskanalen. TU skulle vilja att tidningsförsäljning undantogs från skriftlighetskravet. Skälet till det är att det enligt TU i princip inte förekommer några konsumentproblem i dessa fall. Produkten är okomplicerad och väl känd av konsumenterna. Oftast rör det sig om förnyelse eller förlängning av en prenumeration på en lokaltidning som konsumenten redan har haft i många år. Bindningstiderna är ofta inte långa. Sedan skriftlighetskravet infördes har försäljningen av prenumerationer på papperstidningar minskat. Äldre konsumenter har ofta inte tillgång till digitala verktyg utan bekräftelsen måste skickas per post. Det kan också vara så att före-

taget måste göra en ny sökning i NIX-registret före en påminnelse, vilket kostar pengar. Branschen har låga marginaler och detta gör att telefonförsäljning inte lönar sig.

Svenska Bankföreningen har uppgett att storbanker och nischbanker inte träffar avtal per telefon med konsumenterna. Det finns dock mindre banker som gör det. Det rör t.ex. avtal om krediter och kreditkort. Dessa mindre banker har till Svenska Bankföreningen uppgett att skriftlighetskravet inneburit att de har ändrat sina rutiner och skickar ut skriftliga erbjudanden till konsumenterna. En av bankerna har även kommenterat att detta har påverkat deras försäljning negativt eftersom en del kunder inte skickar tillbaka någon skriftlig accept. Företaget ser dock inte detta som ett problem utan som ett bevis på att lagstiftningen fungerar och att syftet med lagstiftningen har uppnåtts. Enligt Svenska Bankföreningen har det inte framkommit att det finns några problem med lagstiftningen eller att det finns några större konsumentproblem.

Svensk Försäkring och Svensk Värdepappersmarknad har uppgett att deras medlemmar redan omfattas av annan reglering, såväl nationellt som på EU-nivå. Efter den inledande anpassningen bedömer de dock att skriftlighetskravet inte har orsakat företagen några större problem. De har dock framhållit att kravet endast funnits en kortare tid och att det skulle vara negativt för företagen om det nu görs ytterligare förändringar i lagstiftningen. Svensk Värdepappersmarknad har uppgett att det redan finns krav på inspelningar av samtal i bl.a. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (8 kap. 16–20 §§). Sådana inspelningar måste sparas i minst fem år.

6.1.6 Tillväxtverkets uppföljning av skriftlighetskravet

Tillväxtverket gjorde 2018 en bedömning av vilka kostnader skriftlighetskravet skulle få för företag.³ Totalt uppskattades att de årliga produktionskostnaderna⁴ till följd av kravet skulle uppgå till drygt en miljard kronor. Företagens årliga investeringskostnad⁵ – som baserades på information från Kontakta – uppskattades uppgå till 18 miljoner kro-

³ Tillväxtverket, Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2018, delrapportering av uppdrag enligt Tillväxtverkets regleringsbrev 2014, s. 21–23.

⁴ Med produktionskostnader avses bl.a. att företagen behöver införa nya rutiner, utbilda personal, stå för kostnader för licensavtal och utföra påminnelsesamtal.

⁵ Med detta avses företagens investeringar i system för hantering av fysiska avtal, teknik för skanning, lagring och utskrift av avtal.

nor. Vidare uppskattades reglerna medföra alternativkostnader motsvarande drygt 2 miljarder kronor i form av minskad omsättning.

Tillväxtverket har följt upp sina beräkningar i en rapport som publicerades i april 2021.⁶ Enligt den uppdaterade beräkningen bedöms regeländringarna ha medfört avsevärt mindre årliga kostnadsökningar än vad som tidigare uppskattades, nämligen 518 miljoner kronor i ökade produktionskostnader och strax under en miljon kronor i investeringskostnader. Den lägre ökningen av produktionskostnader beror bl.a. på att en mindre andel av avtalen skickas med brev (15 procent jämfört med tidigare 25 procent). Sänkningen av den uppskattade investeringskostnaden grundar sig i uppgifter från intresseorganisationen Kontakta om att en mindre andel av de berörda företagen bedöms ha investerat i utrustning för att kunna hantera fysiska avtal än vad som tidigare förutsågs. Alternativkostnaden i form av försäljningsbortfall uppskattas ha blivit betydligt lägre än vad som tidigare uppskattades, omkring 1,2 miljarder kronor jämfört med tidigare 2,1 miljarder kronor.

Tillväxtverket framhåller också att skriftlighetskravet sannolikt även har medfört möjliga besparingar för företagen i form av minskad tid för att hantera reklamationer och klagomål. Dessa besparingar har dock inte kunnat återspeglas i kvantitativa termer eftersom det saknas uppgifter om omfattningen av minskade reklamationer och klagomål.

6.2 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt. Det har framför allt inneburit att oklarheterna har minskat i fråga om avtal som ingås. Det har blivit tydligare för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal och vem som är avtalspart. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll. Konsumenter är oftare nöjda med sina köp nu än före reformen 2018.

Det finns inte behov av några ytterligare åtgärder för att syftet med reformen ska uppnås.

⁶ Tillväxtverket, Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2013–2020, Slutrapport av uppdrag enligt Tillväxtverkets regleringsbrev 2014, s. 26–28.

Skriftlighetskravet har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt

Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har vid tidpunkten för utredningens överväganden gällt under en förhållandevis begränsad tid. Av den undersökning som Konsumentverket gjorde 2019 framgår att en stor del av de tillfrågade konsumenterna i vart fall då inte kände till att reglerna hade ändrats. Med beaktande av detta blir en bedömning av reformens effekter i olika avseenden oundvikligen förknippad med en viss osäkerhet. De uppgifter och synpunkter som utredningen har inhämtat talar dock för att reformen har varit positiv och fallit väl ut. Av Konsumentverkets rapport framgår att betydligt fler konsumenter som handlar via telefonförsäljning nu blir nöjda med sitt köp jämfört med läget före reformen. Vidare har antalet ärenden som gäller telefonförsäljning hos Hallå konsument och den kommunala konsumentvägledningen minskat. Som framhållits från Konsumentverket kan det i och för sig finnas en viss osäkerhet i fråga om sambandet mellan minskade konsumentklagomål och införandet av skriftlighetskravet. Den generella bilden vid kontakter med myndigheter och konsumentorganisationer är dock att konsumentskyddet har förbättrats jämfört med situationen innan skriftlighetskravet infördes. Skriftlighetskravet har inte löst alla problem men de har minskat. Framför allt har oklarheterna minskat i fråga om avtal som ingås vid telefonförsäljning. Det har blivit tydligare för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal, liksom vem som är avtalspart. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll.

Av Konsumentverkets rapport och vad som framkommit vid möten med myndigheter och konsumentorganisationer framgår att de problem som fortfarande förekommer till stor del hänförs till företag som inte följer lagstiftningen och näringslivets etiska regler. Det synes handla om ett förhållandevis begränsat antal företag inom vissa branscher, bl.a. försäljning av elavtal, hälsokostprodukter, ID-skydd och brandskydd. Det kan vara så att ett företag bedriver verksamhet under en kortare tid och – sedan problemen uppmärksammas – upphör med verksamheten eller flyttar över den till något annat företag. Vissa företag kan skapa återkommande problem för konsumenterna.

De uppgifter som inhämtats talar även för att effekterna för företagen har blivit mindre omfattande än vad som förutsågs före reformen. Av Tillväxtverkets rapport framgår att ökningen av de årliga produktionskostnaderna och alternativkostnaderna har blivit avsevärt mindre än vad myndigheten tidigare uppskattade. Investeringskostnaderna bedöms uppgå till en miljon kronor jämfört med tidigare uppskattade 18 miljoner kronor. I de beskrivna enkätundersökningarna som gjorts av Kontakta och Swedma har flera företag svarat att skriftlighetskravet även har haft positiva effekter. Det har medfört besparingar för företag i form av minskad tid för att hantera reklamationer och klagomål och det har skett en minskning av antalet konsumenter som ångrar sina köp. Företag har också gett uttryck för att trovärdigheten för telefonförsäljning bland konsumenter har förbättrats. Det ska även framhållas att flera företag har påpekat att försäljningsminskningen inte enbart kan härledas till skriftlighetskravet utan att det under perioden även har skett andra förändringar som kan ha påverkat försäljningen.

Det finns inte behov av ytterligare åtgärder

Som beskrivits inledningsvis har utredningen i uppdrag att överväga om det finns behov av att justera reglerna om ingående av avtal vid telefonförsäljning i DAL i något avseende eller att vidta andra åtgärder för att syftet med reformen ska uppnås. Nedan redovisas utredningens överväganden i denna del.

Näringsidkarens anbudsbekräftelse

Reglerna om ingående av avtal vid telefonförsäljning innebär att näringsidkaren ska bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.⁷ I praktiken sker detta ofta på det sättet att näringsidkaren skickar bekräftelsen elektroniskt, t.ex. per e-post eller sms. I e-postmeddelandet eller sms:et kan det finnas en länk till en plats där konsumenten lämnar sin accept genom ”ett klick”. Alternativt kan upplägget vara att konsumenten accepterar anbudet genom att skicka ett svarsmeddelande till näringsidkaren, t.ex. per e-post eller sms. Vid utredningens

⁷ 2 kap. 3 a § andra stycket och 3 kap. 4 § andra stycket DAL.

kontakter med bl.a. Konsumentverket och konsumentorganisationer har framförts att konsumenten inte alltid förstår att ett klick eller svar innebär en bindande accept. Detta framgår inte alltid med önskvärd tydlighet. Det kan även vara så att avtalsvillkor finns i länkade dokument som konsumenten inte läser igenom innan han eller hon accepterar anbudet eller att konsumenten har uppfattat att näringsidkaren sagt något under telefonsamtalet som inte avspeglas i dokumenten. Mot bakgrund av detta har det framförts synpunkter om att lagtexten bör ändras så att det tydligare framgår hur anbudsbekräftelsen ska utformas och vilken information den ska innehålla. Det har också föreslagits att reglerna bör ändras så att anbudsbekräftelsen inte får ges per sms.

Liknande synpunkter framfördes i samband med att skriftlighetskravet infördes. Regeringen konstaterade då att utformningen av skriftlighetskravet bör utgå från det som föreskrivs i konsumenträttighetsdirektivet⁸. Enligt artikel 8.6 i direktivet får medlemsstaterna föreskriva att näringsidkaren ska bekräfta erbjudandet för konsumenten som är bunden först efter det att han eller hon har undertecknat erbjudandet eller sänt sitt skriftliga samtycke. Medlemsstaterna får föreskriva att sådana bekräftelser ska göras på ett varaktigt medium. Direktivet innebär vidare att näringsidkaren är skyldig att ge konsumenten omfattande information innan avtalet ingås. Det finns inget krav på att informationen ska ges i viss form innan avtal ingås, och direktivet medger inte att medlemsstaterna uppställer ytterligare krav i detta avseende (artikel 8.10). Utifrån detta bedömdes att bekräftelsens närmare innehåll inte borde regleras i lag eftersom det kunde ifrågasättas om detta är förenligt med konsumenträttighetsdirektivet. Regeringen framhöll vidare att det är viktigt att skriftlighetskravet är flexibelt och effektivt. Näringsidkare bör ha olika möjligheter att bekräfta anbudet, bl.a. för att de ska kunna använda sig av befintliga system. Möjligheten att lämna bekräftelsen genom sms eller e-post borde därför inte uteslutas (se prop. 2017/18:129 s. 31 f.).

Det finns inte skäl att i detta sammanhang göra någon annan bedömning. Även enligt utredningens bedömning är det viktigt att lagstiftningen är teknikneutral och inte begränsad till vissa tekniska lösningar. Anbudsbekräftelser via sms bör därför inte uteslutas.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG.

I enlighet med vad lagstiftaren tidigare uttalat är det knappast för- enligt med konsumenträttighetsdirektivet att i lag närmare reglera vilken information som anbudsbekräftelsen ska innehålla. Som fram- hölls i samband med reformen ligger det dock i sakens natur att an- budsbekräftelsen ska återspegla det som har sagts under telefon- samtalet och vara sådan att konsumenten förstår vilket erbjudande han eller hon har att ta ställning till (jfr a. prop. s. 44). Närings- idkaren har bevisbördan för att ett avtal har ingåtts och för avtalets påstådda innehåll. Lagens övriga bestämmelser innebär att närings- idkaren är skyldig att lämna information innan avtalet ingås. Infor- mationen ska bl.a. avse varans eller tjänstens huvudsakliga egen- skaper, pris, avtalets löptid, ångerrätt och villkoren för att säga upp avtalet. Lämnas informationen inte under samtalet måste det ske på annat sätt, t.ex. i bekräftelsen av anbudet. Marknadsrättsliga åtgärder kan vidtas mot en näringsidkare som inte uppfyller sin informa- tionsskyldighet och som inte har bekräftat anbudet i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.⁹

Betydelsen av att näringsidkaren uttrycker sig på ett tydligt sätt i anbudsbekräftelsen har också framhållits i ett refererat avgörande från Allmänna reklamationsnämnden (ref. 2019-04350). I ärendet hade en konsument blivit uppringd av en säljare från ett brandlarmstjänstföretag. Efter samtalet hade företaget skickat ett sms till kon- sumenten med texten ”Hej NN, för att godkänna dina person- och avtalsuppgifter svarar du på detta sms med ja”. Företaget menade att ett avtal om brandlarmstjänst hade ingåtts genom konsumentens sms med texten ”Ok”, medan konsumenten invände att hans sms inte var avsett som en accept av ett anbud utan endast av ett erbjudande om ytterligare information om tjänsten. Nämnden framhöll att det bör ställas höga krav på att näringsidkare i anbudsbekräftelsen uttrycker sig på ett sådant sätt att det är tydligt för konsumenten att denne blir bunden av ett avtal. Bekräftelsen bör vara så klar och begriplig att konsumenten vid en första anblick inser att ett svar på meddelandet innebär att han eller hon blir bunden vid det avtalsförslag som pre-

⁹ Se även de särskilda bestämmelserna i DAL om avtal som ingås på en webbplats. Konsumenten ska särskilt uppmärksammas på viss särskilt viktig information om avtalets innehåll (2 kap. 3 § tredje stycket). Det innebär att konsumenten inte ska behöva navigera bort från den plats där beställningen görs. Konsumenten är bunden av en beställning som medför en betalningsförpliktelse endast om förpliktelsen har tydliggjorts före beställningen och konsumenten uttryckligen har påtagit sig förpliktelsen (2 kap. 9 §).

senterats vid telefonsamtalet. Ett särskilt klarhetskrav ligger i linje med näringsidkarens intresse av att säkra bevisning om en gemensam partsvilja att ingå avtalet. Nämnden fann att företagets formulering i sms:et inte var tillräckligt klar och begriplig för att konsumentens ”ok” skulle anses innebära en anbudsaccept. Företaget hade inte heller bevisat att innehållet i telefonsamtalet var sådant att konsumentens sms hade utgjort något annat än en bekräftelse av att han önskade mer information om tjänsten. Mot den bakgrunden bedömde nämnden att företaget inte hade bevisat att parterna ingått ett bindande avtal.¹⁰

När det gäller tjänster som rör elektronisk kommunikation bör vidare nämnas att det i EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation¹¹ finns ett nytt informationskrav som kommer att medföra ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Informationskravet innebär att den som tillhandahåller sådana tjänster innan ett avtal ingås med en konsument på ett klart och begripligt sätt ska informera om avtalet och avgiftsfritt tillhandahålla en kortfattad och lättläst sammanfattning av avtalet. Avtalet börjar gälla först när konsumenten har tagit emot sammanfattningen och bekräftat sitt samtycke till avtalet. Syftet med bestämmelsen är att underlätta konsumentens val inför ett avtalsingående. Frågan om genomförande av direktivet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.¹²

Näringsidkarens bevisbörda

Under utredningens arbete har det bl.a. från konsumentorganisationer framförts synpunkter om att det kan finnas vissa bevissvårigheter ifall näringsidkaren och konsumenten har olika uppfattningar om vad som sagts under ett säljsamtal. Konsumenten kan ha uppfattat att det som säljaren sagt under samtalet skiljer sig från innehållet i anbudsbekräftelsen men ha svårt att bevisa det. Inhämtade uppgifter talar för att företag som bedriver telefonförsäljning inte

¹⁰ ARN har även i flera andra avgöranden funnit att näringsidkarens anbudsbekräftelser inte varit tillräckligt tydliga och att det med hänsyn till det inte varit bevisat att konsumentens svar avsett det påstådda anbudet. Som exempel kan nämnas beslut i Ånr 2020-00489, Ånr 2020-28019, Ånr 2020-11448, Ånr 2020-05047, Ånr 2020-03812, Ånr 2020-03063 och Ånr 2020-02762. Nämnden bedömde i Ånr 2020-09272 att näringsidkaren hade visat att parterna ingått ett avtal.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

¹² Se promemorian Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation som har upprättats inom Regeringskansliet.

spelar in sällsamtal i samma utsträckning som tidigare. Frågan har lyfts om det borde införas särskilda regler i DAL om bevisbördan vid telefonförsäljning eller krav på inspelning av telefonsamtal.

När de gäller dessa frågor konstaterar utredningen att det redan av allmänna principer följer att det är den som påstår att ett avtal har ingåtts, dvs. i detta fall näringsidkaren, som har bevisbördan för att avtalet har ingåtts och för avtalets närmare innehåll. Detta gäller generellt och omfattar även avtal i samband med telefonförsäljning. Anbudsbekräftelsen kan i det sammanhanget ha betydelse som bevis. Detta gäller i vart fall om det av bekräftelsen tydligt framgår vad anbudet gäller (den huvudsakliga varan eller tjänsten, den totala kostnaden för konsumenten, bindningstider m.m.). Även i situationer där konsumenten menar att säljaren har sagt något annat under telefonsamtalet än vad som framgår av anbudsbekräftelsen har näringsidkaren bevisbördan för anbudets innehåll. Det ligger därför i säljarens intresse att spela in det som sagts under samtalet och att spara inspelningen. Utredningen ser inte att det finns behov av någon särskild bevisbörderegler som tar sikte på telefonförsäljning. I enlighet med den bedömning som gjordes när skriftlighetskravet infördes bör det inte heller införas en lagreglerad skyldighet för företag att spela in samtalet (jfr prop. 2017/18:129 s. 21 f.).

I sammanhanget kan nämnas att intresseorganisationerna Kontakta och Swedma under utredningens arbete har tagit initiativ till en uppdatering av sina etiska regler för försäljning och marknadsföring över telefon till konsument, i syfte att säkerställa god bevisning om vad som sagts under telefonsamtalet. Enligt de uppdaterade reglerna ska den del av samtalet som innehåller information om anbudet och att konsumenten tackat ja till att ta emot en skriftlig anbudsbekräftelse spelas in som komplement till skriftlighetskravet. I de fall skriftlighetskravet inte är tillämpligt ska den del av samtal som innehåller träffande av avtal spelas in. Inspelning av samtal ska ske med beaktande av vid var tid gällande integritetslagstiftning samt övrig tillämplig lagstiftning. Inspelningen ska sparas sex månader efter genomfört samtal (se punkten 4.3 i de etiska reglerna).

Vid kontakter med Integritetsskyddsmyndigheten har framkommit att det inte finns något hinder mot att samtal spelas in och sparas så länge näringsidkaren uppfyller de krav som ställs för behandling av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning (GDPR). Det är även lagreglerat i vissa fall att inspelning ska ske (se 8 kap. 17 § lagen

[2007:528] om värdepappersmarknaden, som genomför MiFID II¹³ i Sverige).

Konsumentens möjligheter att överväga anbudet

Bland annat uppgifterna i Konsumentverkets rapport om telefonförsäljning som publicerades 2020 talar för att konsumenter fortfarande kan uppleva att säljaren är påstridig och att man inte ges tillräcklig tid att överväga ett anbud i samband med telefonförsäljning. Det kan t.ex. vara så att näringsidkaren ringer upp konsumenten på nytt efter det inledande samtalet för att påminna om accepten. Mot bakgrund av detta har utredningen övervägt om det finns anledning att i lag tydliggöra konsumentens intresse av rådrum, t.ex. genom att begränsa möjligheterna för näringsidkaren att efter det första säljsamtalet på nytt kontakta konsumenten.

Enligt utredningens bedömning talar dock flera skäl mot en sådan reglering. Det går knappast att slå fast en generell tid under vilken det är rimligt att näringsidkaren inte får ta en förnyad kontakt med konsumenten. Bedömningen kan bl.a. bero på vilken typ av avtal det handlar om. Det kan t.ex. antas att konsumenter generellt sett behöver längre tid på sig för att överväga ett elavtal med en lång bindningstid eller en komplicerad finansiell tjänst än ett avtal om köp av en bok eller någon annan liknande vara. Vad som är en rimlig tid kan också bero på den enskilde konsumentens behov och förutsättningar. Beroende på omständigheterna kan en förnyad kontakt med näringsidkaren i anslutning till ett första samtal även ligga i konsumentens intresse. Det kan t.ex. vara så att konsumenten vill ställa kompletterande frågor till näringsidkaren innan han eller hon kan ta ställning till anbudet. Utredningen konstaterar vidare att det av marknadsföringslagen (MFL) redan i dag följer att en konsument har rätt att motsätta sig fortsatta kontakter i marknadsföringssyfte från en näringsidkare.

Kontakta och Swedma har mot bakgrund av diskussionerna i utredningen tagit initiativ till förtydliganden i branschens etiska regler vid telefonförsäljning även i detta avseende. Enligt de nya reglerna ska näringsidkaren efter en påringning som resulterar i att konsumenten

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

ten önskar genomföra ett köp ge konsumenten skäligen tid att överväga anbudet utan att säljaren på nytt kontakter konsumenten i syfte att ingå avtalet. Det anges också att vad som i ett enskilt fall är skäligen tid bl.a. beror på avtalets komplexitet, den totala kostnaden för konsumenten och eventuella bindningstider. Vid abonnemang och andra löpande avtal där konsumenten är bunden under viss tid bör säljaren inte återkomma redan samma dag. (Se punkten 4.2 i de etiska reglerna.)

Utredningen ser mycket positivt på det initiativ som har tagits inom näringslivet för att lyfta fram konsumentens behov av skäligen rådru. De nya reglerna ger en tydlig signal till företagen om hur de ska agera för att ta hänsyn till konsumenten och är i sig ägnade att leda till ett förbättrat konsumentskydd.

Undantag från skriftlighetskravet?

Som har redogjorts för ovan har Tidningsutgivarna framfört till utredningen att försäljningen av prenumerationer på papperstidningar minskat sedan skriftlighetskravet infördes. Branschen har låga marginaler och detta gör att telefonförsäljning inte lönar sig. Man anser därför att tidningar och tidskrifter bör undantas från skriftlighetskravet.

Även i samband med att skriftlighetskravet infördes ansåg vissa branscher att det borde göras undantag från kravet. De områden som särskilt lyftes fram var försäljning av finansiella tjänster, finansiella instrument samt tidningar och tidskrifter. Lagstiftaren bedömde dock att det inte fanns skäl att undanta olika branscher. Utifrån den kartläggning som hade gjorts framgick att problembilden var mer eller mindre generell, även om omfattningen av problemen varierade (se prop. 2017/18:129 s. 28 f.).

Enligt utredningens uppfattning finns det inte skäl att i detta sammanhang göra någon annan bedömning. Som framhölls när skriftlighetskravet infördes är det problematiskt att göra undantag från konsumentskyddet för en enskild bransch, och dessutom endast för vissa produkter inom den branschen. Ett sådant undantag är svårt att motivera i förhållande till andra liknande varor och tjänster, t.ex. nyhetsförmedling och böcker. Det leder också till svåra gränsdragningar mellan produkter som omfattas av ett skriftlighetskrav och produkter som inte gör det.

Andra åtgärder för att stärka konsumentskyddet?

Vid utredningens kontakter med bl.a. berörda myndigheter och konsumentorganisationer har vissa andra åtgärder nämnts i syfte att ytterligare stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning.

En sådan åtgärd är ett förbud mot telefonförsäljning av vissa tjänster där konsumentproblemen är särskilt uttalade, på liknande sätt som redan i dag gäller på premiepensionsområdet. Bestämmelserna i 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken innebär att marknadsföring eller försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet inte får ske via telefon och att ett avtal som har ingåtts i strid med förbudet är ogiltigt. Förbudet har ansetts motiverat med hänsyn till att beslut om investeringar med pensionsändamål är komplexa och inte lämpliga att ta per telefon (se prop. 2017/18:247 s. 42). Det har vid utredningens kontakter framhållits att även bl.a. avtal om elabonnemang i praktiken kan vara svåra att ta ställning till för konsumenter per telefon.

En annan åtgärd som har nämnts är begränsningar i fråga om ett avtals bindningstid och/eller uppsägningstid i situationer där avtal ingås genom telefonförsäljning.

Ytterligare en åtgärd som har tagits upp är ett krav på godkännande på förhand från konsumenter för att näringsidkare ska få kontakta konsumenter i marknadsföringssyfte (en s.k. opt in-modell). Detta skulle innebära att en liknande reglering införs som när det gäller e-post och sms. Marknadsföring via telefon skulle alltså som utgångspunkt inte vara tillåten. På liknande sätt som i dag gäller för bl.a. e-post och sms skulle det dock kunna finnas vissa undantag från huvudregeln, t.ex. för det fall att personen på förhand har lämnat ett samtycke (se 19–21 §§ MFL). Länder i Europa som har valt en opt in-modell för marknadsföring via telefon är bl.a. Danmark, Nederländerna, Tyskland och Österrike (se SOU 2015:61 s. 157 f.).

De nämnda åtgärderna skulle kunna innebära fördelar från konsumentskyddssynpunkt. Samtidigt måste beaktas att åtgärderna leder till begränsningar när det gäller företags möjligheter att marknadsföra och sälja varor och tjänster. I vart fall en opt in-modell är en långtgående åtgärd som kräver noggranna överväganden i fråga om dess effekter i olika avseenden. Antalet avtal som ingås vid telefonförsäljning skulle med stor sannolikhet minska betydligt och företag skulle i stor utsträckning bli hänvisade till andra marknadsförings-

kanaler. Följderna för företag som bedriver telefonförsäljning skulle bli kännbara om en sådan reglering införs (jfr övervägandena i SOU 2015:61 s. 161).

Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har endast gällt under en begränsad tid. En uppdatering av näringslivets etiska regler har nyligen gjorts i syfte att säkerställa en tillämpning av lagregleringen i linje med lagstiftarens intentioner. Det nya informationskravet i EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation kommer att medföra ett stärkt konsumentskydd vid försäljning av kommunikationstjänster. Vidare pågår vid Energimarknadsinspektionen ett arbete med att ta fram åtgärdsförslag för att förbättra elhandelsmarknadens funktion. Med hänsyn till detta bedömer utredningen att det i vart fall inte för närvarande finns anledning att överväga de nämnda åtgärderna vidare. Beroende på den fortsatta utvecklingen när det gäller problembilden vid telefonförsäljning kan det dock finnas skäl för sådana överväganden i annat sammanhang.

Sammantagen bedömning

Med hänsyn till det som har framkommit vid utredningens uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bedömer vi sammantaget att de nya reglerna från 2018 framstår som väl avvägda. Uppföljningen talar för att skriftlighetskravet har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, framför allt på det sätt att oklarheterna har minskat i fråga om avtal som ingås. Det har blivit tydligare för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal, liksom vem som är avtalspart. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll. Konsumenter är oftare nöjda med sina köp nu än före reformen 2018. Samtidigt tycks de negativa effekterna för företagen inte ha blivit så omfattande som förutsågs i samband med införandet av den.

Det har framkommit att många konsumenter inte känner till de nya reglerna. Detta kan i vart fall delvis förklaras av att de inte har gällt så länge. Det kan antas att konsumenter framöver kommer att bli allt mer medvetna om regleringen. Konsumentverket, den kommunala konsumentvägledningen och konsumentorganisationerna har en viktig roll i arbetet med att öka kännedomen om reglerna.

Enligt utredningens bedömning finns det i vart fall inte för närvarande anledning att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning. De konsumentproblem som fortfarande finns hänför sig till stor del till företag som inte följer lagstiftningen och näringslivets etiska regler. Att regelverket inte följs bör man i första hand komma till rätta med genom en aktiv tillsyn. Det är angeläget att Konsumentverket har effektiva tillsynsverktyg för att kunna upptäcka och vidta åtgärder mot företag som bedriver telefonförsäljning och gör sig skyldiga till överträdelser av regelverket. Utredningen har i sitt delbetänkande (Ett moderniserat konsumentskydd, SOU 2021:17) föreslagit att överträdelser av bestämmelsen om god marknadsföringssed (5 § MFL) samt informationsbestämmelserna i 2 kap. 2–5 §§ och 3 kap. 3–5 §§ DAL (2 kap. 6 § och 3 kap. 6 § DAL) ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift. Förslagen syftar till att stärka konsumentskyddet och ha en avskräckande verkan på oseriösa företag. Det bör också framhållas att det nya informationskravet i EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation kommer att medföra ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning av elektroniska kommunikationstjänster.

Utredningen ser positivt på den uppdatering som nu har gjorts av näringslivets etiska regler vid telefonförsäljning. I dessa har förtydligats att näringsidkaren har bevisbördan för att ett avtal har ingåtts. Vidare anges att den del av samtalet som innehåller information om anbudet och att konsumenten tackat ja till att ta emot en skriftlig anbudsbekräftelse ska spelas in för att säkra bevisning om vad som sägs under samtalet. Det framgår även att konsumenten ska få skälig tid att överväga ett anbud utan att säljaren på nytt kontaktar konsumenten i syfte att ingå avtalet. Utredningens bedömning är att också detta kommer att bidra till att öka konsumentskyddet på området. En inspelning av samtalet kan – vid sidan av bl.a. näringsidkarens bekräftelse av anbudet och konsumentens accept – få betydelse som bevis om konsumenten vänder sig till domstol eller Allmänna reklamationsnämnden för att få en prövning.

7 Varor och tjänster som inte omfattas av DAL

7.1 Inledning

Skriftlighetskravet gäller vid all telefonförsäljning som omfattas av lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (DAL). Lagen har ett mycket brett tillämpningsområde. Den gäller avtal varigenom en näringsidkare överlåter eller upplåter lös egendom till eller utför en tjänst åt en konsument (2 kap.) Den gäller även avtal om finansiella tjänster och finansiella instrument (3 kap.).

Från lagens tillämpningsområde – och därmed också från skriftlighetskravet – görs undantag för vissa typer av avtal (2 kap. 1 § andra stycket). Det rör sig om avtal som

1. avser uthyrning för varaktigt boende,
2. avser uppförande av byggnad eller annan fast anläggning på mark eller i vatten,
3. ingås med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal,
4. ingås med en operatör genom användning av en offentlig telefonautomat,
5. avser en tjänst som fullgörs genom användning av en telefon-, internet- eller faxuppkoppling, om tjänsten utförs vid ett enda tillfälle,
6. avser vadhållning, kasinospel eller andra lotteritjänster,
7. avser försäljning av livsmedel eller andra dagligvaror för hushållet som levereras till en konsuments bostad eller arbetsplats i ett distributionssystem med regelbunden utkörning,

8. omfattas av lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt eller omfattas av bestämmelserna om paketresor i paketreselagen (2018:1217).

Skriftlighetskravet gäller inte heller vid avtal om transport av personer.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster än de som omfattas av DAL. Frågorna övervägs i detta avsnitt. Först behandlas speltjänster (avsnitt 7.2) och därefter övriga varor och tjänster som undantas från DAL:s tillämpningsområde (avsnitt 7.3).

7.2 Speltjänster

7.2.1 Den särskilda regleringen i spellagen

Allmänt om spellagen

Spellagen (2018:1138) trädde i kraft den 1 januari 2019 och innebar omfattande ändringar i förhållande till vad som tidigare gällde för den svenska spelmarknaden. Syftet var bl.a. att återta kontrollen över spelmarknaden, stärka kanaliseringen till lagligt spelande och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel. Med spellagen infördes ett licenssystem som innebär att vissa spelformer, av vilka en del tidigare var otillåtna, som kasinospel online, öppnas upp för kommersiell konkurrens. Andra spel som landbaserade kasinon, värdeautomater, lotterier och landbaserade bingospel, är fortsatt förbehållna staten eller sådana ideella föreningar eller registrerade trossamfund vars överskott går till allmännyttiga ändamål. Spelverksamhet ska vara lämplig från allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Lagen reglerar spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar och tillämpas, med vissa undantag, på spel som tillhandahålls i Sverige. Den innehåller bl.a. bestämmelser om de krav som ställs på

den som bedriver spelverksamhet, licensgivning, olika spelformer, spelansvarsåtgärder och marknadsföring.

Spelansvar

I 14 kap. spellagen regleras det s.k. spelansvaret. Licenshavarna ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). Omsorgsplikten innebär en skyldighet att vidta olika former av spelansvarsåtgärder för att motverka överdrivet spelande. Det har inte ansetts möjligt eller lämpligt att ange en fast gräns för vad som utgör överdrivet spelande. Detta ska i stället avgöras med hänsyn bl.a. till spelarens uppsatta gränser för insättningar, förluster och inloggningstid samt förändrat spelbeteende. Omsorgsplikten förutsätter att licenshavaren följer varje spelares spelbeteende. Skyldigheten innebär t.ex. att ge återkoppling på spelarens spelbeteende och vid behov begränsa en spelares möjligheter att spela. Licenshavaren ska redovisa i en handlingsplan hur omsorgsplikten ska fullgöras.¹ Spellagens omsorgsplikt kompletteras delvis av bestämmelser i spelförordningen.

Bestämmelserna om spelansvar omfattar bl.a. regler om åldersgränser, insatser, utformning av spel, informationskyldighet, bonuserbjudanden och självavstängning. Licenspliktigt spel får t.ex. inte tillhandahållas någon som är under 18 år och en licenshavare ska hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare och myndigheter. Den som har licens för att tillhandahålla statligt spel, spel för allmännyttiga ändamål, kommersiellt onlinespel eller vadhållning ska erbjuda registrerade spelare en möjlighet att stänga av sig från spel. En licenshavare som tillhandahåller kasinospel online, onlinebingo och datorsimulerat automatspel ska på sin webbplats även ge spelaren en möjlighet att omedelbart stänga av sig från sådant spel i 24 timmar.

¹ Se prop. 2017:18:220 s. 148, 149 och 322 samt SOU 2017:30 s. 606–608.

Bestämmelser om marknadsföring

15 kap. spellagen innehåller bestämmelser om marknadsföring. Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iakttas och marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år. Marknadsföring får inte heller riktas direkt till en spelare som har stängt av sig från spel. Om en spelare har sagt upp sitt spelkonto hos en licenshavare får licenshavaren rikta marknadsföring direkt till spelaren endast om spelaren i samband med uppsägningen aktivt godkänt det. Licenshavaren har även en viss informationsskyldighet mot konsumenter. Kommersiella meddelanden om spel ska innehålla tydlig information om lägsta ålder för att spela. På platser där spel bedrivs och i samband med kommersiella meddelanden om spel, med undantag för sådana meddelanden i radio, ska licenshavaren säkerställa att det också anges kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om stöd i samband med spelproblem.²

Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 §§ ska vid tillämpningen av marknadsföringslagen (MFL) anses som otillbörlig mot konsumenter. Också om information som anges i 15 kap. 3 § inte lämnas ska MFL tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket MFL.³

När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska den säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter som är avsedda att användas av personer under 18 år. Reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens får inte förekomma i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).⁴

Närmare om måttfullhetskravet

Vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull är det avgörande hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Marknadsföringen bör inte väcka särskild upp-

² Se 15 kap. 1–3 §§ spellagen.

³ Se 15 kap. 4 § spellagen.

⁴ Se 15 kap. 5 och 6 §§ spellagen.

märksamhet genom sin utformning. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Budskapens utformning och färg, bild, typografi, layout etc. ska bedömas utifrån kravet på måttfullhet (se prop. 2016/17:8 s. 31). Måttfullhetskravet innebär inte att vissa typer av marknadsföring, som direktreklam eller utomhusreklam, i sig strider mot lagen.⁵

Vägledning för vad som inte kan betraktas som måttfull marknadsföring kan hämtas från Europeiska kommissionens rekommendationer och principer för att skydda spelare och konsumenter i samband med onlinespel.⁶ Spelbranschens riksorganisation (SPER) och Branschföreningen för onlinespel (BOS) har tagit fram riktlinjer för marknadsföring.

I kommissionens rekommendation framhålls att syftet är att skydda konsumenternas och spelarnas hälsa samt att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till. I punkt 41 uppställs vissa principer för kommersiella meddelanden. Sådana meddelanden bör inte

- a) innehålla ogrundade uttalanden om möjligheter att vinna eller om den avkastning som spelare kan förvänta sig från spelande,
- b) påstå att färdigheter kan påverka resultatet av ett spel, när detta inte är fallet,
- c) genom sin tajmning, lokalisering eller beskaffenhet få mottagaren att känna sig pressad att spela eller känna att det är förringande att inte spela,
- d) förmedla bilden att spelande är socialt attraktivt eller innehålla uttalanden från kända personer som förespeglar att spelande bidrar till social framgång,
- e) påstå att spelande kan vara en lösning på sociala, yrkesmässiga eller personliga problem,
- f) påstå att spelande kan vara ett alternativ till en anställning, en lösning på ekonomiska problem eller en form av ekonomisk investering.

⁵ Jfr dock förbudet mot direktreklam till avstängda spelare m.m. i 15 kap. 2 § spellagen.

⁶ Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar.

Som ett exempel på vad som kan anses strida mot måttfullhetskravet anges i förarbetena marknadsföring som förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, riskfritt eller liknande om så inte är fallet. Inte heller kan det anses måttfullt att t.ex. ange att ett erbjudande är gratis, om det krävs att spelaren själv måste satsa pengar eller göra någon annan motprestation, som t.ex. att lämna person- eller kontaktpuppgifter, för att kunna ta del av det.⁷

I SPER:s och BOS riktlinjer anges att reklam för spel inte får utformas på ett alltför påträngande sätt, riktas till sårbara och särskilt utsatta grupper i samhället eller hävda att det saknas risker med överdrivet spelande.

I en promemoria som har utarbetats i Regeringskansliet och som presenterades i juni 2021 föreslås att kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter i spellagen ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.⁸ Förslaget motiveras av de allvarliga konsekvenser spel om pengar kan få för den enskilde och svårigheterna för den som har spelproblem att kontrollera sitt spelande. Ett krav på särskild måttfullhet bedöms innebära ett högre konsumentskydd och föreslås gälla all reklam och alla former av spel. I promemorian framhålls att kravet på särskild måttfullhet inte innebär att vissa typer av marknadsföring, som direktreklam eller utomhusreklam, per automatik strider mot lagen utan att en bedömning alltid måste göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Vid prövningen av utomhusreklam bör särskild hänsyn tas till var reklamen är placerad och hur den är utformad. Ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel innebär inte heller nödvändigtvis att det är förbjudet att marknadsföra bonusar, jackpottar och gratisspel. Däremot måste en större återhållsamhet krävas för sådan marknadsföring. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Promemorian är för närvarande under remittering.

Licensgivning, tillsyn och sanktioner

Licens får ges endast till den som bedöms ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten, kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författ-

⁷ Se prop. 2017/18:220 s. 164.

⁸ Promemorian Särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel till konsumenter, Finansdepartementet, Avdelningen för offentlig förvaltning.

ningar som reglerar verksamheten och i övrigt bedöms lämplig. Frågor om licens prövas av Spelinspektionen. Spelinspektionen får förena en licens med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas.⁹

Spelinspektionen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av spellagen, dock inte över s.k. registreringslotterier. För dessa är det i stället respektive kommun som ansvarar för tillsynen. Om myndigheten bedömer att en licenshavare agerat i strid med spelregleringen, inbegripet villkor som angetts i licenshavarens licensbeslut, kan den vidta ett antal åtgärder. Spelinspektionen kan förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.¹⁰

Spelinspektionen och kommuner har även rätt att ingripa genom förelägganden och förbud, vilket framför allt ger en rätt att agera mot andra aktörer än sådana som har licens enligt spellagen. Det kan t.ex. handla om ingripanden mot aktörer som tillhandahåller spel om pengar utan nödvändig licens (vilket är förbjudet enligt 3 kap. 3 §).

I vissa situationer kan överträdelser av spellagen utgöra brott. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens kan dömas för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Spelinspektionen kan också i vissa fall påföra en licenshavare sanktionsavgift.¹¹

Konsumentverket och Spelinspektionen har ansvar för tillsynen över licenshavarnas marknadsföring enligt bestämmelserna i MFL respektive spellagen. För att skapa tydlighet och uppnå ett samarbete kring en effektiv tillsyn har myndigheterna enats om en uppdelning i huvudsakliga ansvarsområden.¹² Konsumentverkets primära ansvarsområden är bestämmelserna om måttfull marknadsföring, direktreklam vid avstängning från spel, informationsskyldighet avseende ålder samt stömlinje och reklamprislottier.¹³ Spelinspektionen ansvarar för ingripanden avseende licensen, informationsskyldighet om spel, bonuserbjudanden och sponsring.¹⁴

⁹ 4 kap. 1 § och 6–9 §§.

¹⁰ 18 kap. 12 §.

¹¹ 19 kap. 1 § och 10–18 §§.

¹² Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket den 15 mars 2019.

¹³ 15 kap. 1–3 §§.

¹⁴ 18 kap. 12 §, 14 kap. 4 och 9 §§ och 15 kap. 5 §.

Särskilt om spel för allmännyttiga ändamål

Kapitel 6 i spellagen reglerar spel för allmännyttiga ändamål. Sådana spel är befriade från spelskatt.¹⁵ Licens att tillhandahålla spelen får omfatta andra lotterier än kasinospel, onlinebingo, penningautomater, värdeautomater eller datorsimulerat automatspel. Licens får ges endast till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet och bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål. Vidare krävs att föreningen eller trossamfundet inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens eller trossamfundets verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och för sin verksamhet behöver intäkter från spel. Om det finns särskilda skäl får licens ges också till en annan juridisk person eller till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utomlands.¹⁶

Begreppet allmännyttiga ändamål är inte närmare definierat i lagen, men av förarbetena framgår att begreppet kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål. En ekonomisk förening kan inte uppfylla dessa förutsättningar eftersom en sådan förening per definition har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.¹⁷ Inte heller ideella föreningar som har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen på annat sätt än genom att bedriva en ekonomisk förening bör kunna uppfylla förutsättningarna. Det kan t.ex. handla om arbetsgivarföreningar, fackföreningar, branschorganisationer och villaägarföreningar.¹⁸

I vissa fall gäller inte spellagens krav fullt ut för licenshavare som tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål. Det finns t.ex. möjlighet för Spelinspektionen att medge undantag från kreditförbudet i 14 kap. 8 §. Lotterierna är också undantagna från kravet på att spelaren ska registreras enligt 12 kap. 1 §, vilket innebär att det inte

¹⁵ 2 § lagen (2018:1139) om skatt på spel.

¹⁶ 6 kap. 1 och 2 §§.

¹⁷ 1 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

¹⁸ Se prop. 1993/94:182 s. 59–60.

är möjligt för spelare att stänga av sig från sådant spel genom att anmäla sig till avstängningsregistret (Spelpaus.se).¹⁹

Spelmarknadsutredningen har i SOU 2020:77 föreslagit att spel för allmännyttiga ändamål ska undantas från förbudet att erbjuda eller lämna bonus annat än vid det första speltillfället. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.2.2 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör inte utvidgas till att gälla försäljning av speltjänster.

Möjligheten att ingå avtal per telefon kan vara fördelaktig för såväl näringsidkare som konsumenter. För näringsidkare är telefonförsäljning ett enkelt, billigt och effektivt sätt att marknadsföra och sälja produkter. Företag får en direkt och personlig kontakt med konsumenter. Samtidigt är telefonförsäljning en försäljningskanal som kan upplevas som påträngande. Problem kopplade till telefonförsäljning har uppmärksammats i flera lagstiftningssammanhang. Det har bl.a. handlat om svårigheter för konsumenter att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning och ofrivillig avtalsbindning (se avsnitt 4.1 och 4.2).

Den information som utredningen har inhämtat från myndigheter och andra berörda talar för att skriftlighetskravet vid telefonförsäljning av varor och tjänster som omfattas av DAL har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, bl.a. på det sättet att oklarheter när det gäller ingående av avtal har minskat och att konsumenter är mer nöjda med sina köp. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om inte skriftlighetskravet borde gälla även vid telefonförsäljning av speltjänster. För detta skulle kunna tala att spel är en produktgrupp som kan vara särskilt lockande för konsumenter. Enligt en studie gjord av Folkhälsomyndigheten tillsammans med forskare år 2018 (Swelogs) var andelen svenskar som hade spelat det senaste året 58 procent.²⁰ Överdrivet spelande kan leda till negativa

¹⁹ Se Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2018:3) om undantag från kravet på registrering.

²⁰ Studien från 2018 är en uppföljning av en studie från 2015 vars syfte var att ge en nulägesbild av spelandet, betydelsen av spelproblem och kopplingen till annat i livet samt undersöka förändringen över tid. Datainsamlingen avslutades i januari 2019 och omfattar svar från totalt 5 081 personer i åldrarna 16–87 år som är bosatta i Sverige.

konsekvenser för konsumenten själv och dennes anhöriga och i ett längre perspektiv även för samhället. Problematiken har kommit att uppmärksammas allt mer under senare år.

Den EU-reglering som ligger till grund för DAL hindrar inte en tillämpning av skriftlighetskravet vid köp av varor eller tjänster utanför lagens tillämpningsområde. Enligt utredningens bedömning förutsätter en sådan utvidgning av skriftlighetskravet dock att det finns ett praktiskt behov av åtgärden och att den är motiverad från konsumentskyddssynpunkt. Detta gäller ifråga om såväl speltjänster som andra varor och tjänster, vilka är undantagna från DAL. En utvidgning av skriftlighetskravet måste framstå som väl avvägd i förhållande till de konsekvenser den sammantaget skulle få.

För att kunna ta ställning till detta har utredningen inhämtat information från bl.a. Spelinspektionen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Sveriges Konsumenter och Konsumentvägledarnas förening. Utredningen har även haft kontakter med SPER, BOS, Svenska Spel och Nordic Lottery som är ett av de största serviceföretagen i branschen.

Genom dessa kontakter har det till en början framkommit att telefonförsäljning endast används som försäljningskanal vid försäljning av lotterier. Såvitt utredningen har kunnat se förekommer telefonförsäljning av andra speltjänster inte i Sverige.

På det sätt som spelmarknaden är reglerad är det endast staten (genom Svenska Spel), ideella föreningar och registrerade trossamfund som kan få licens att tillhandahålla lotterier. Enligt uppgifter från Svenska Spel använder bolaget sig inte av telefonförsäljning vid marknadsföring av något av bolagets spel och lotterier. De aktörer som har licens för att bedriva lotteriverksamhet i Sverige och som använder sig av telefonförsäljning är uteslutande sådana ideella föreningar och registrerade trossamfund som avses i 6 kap. spellagen. I maj 2021 fanns det 36 ideella föreningar som hade licens att bedriva lotteri i Sverige. Majoriteten av dessa är idrottsföreningar. Bland licenshavarna finns även pensionärsföreningar, politiska parter, insamlingsorganisationer och intresseorganisationer t.ex. Bygdegårdarnas riksförbund, Cancerfonden, Bröstcancerförbundet, Prostatacancerförbundet, Sveriges Dövas Riksförbund/Synskadades Riksförbund och Psoriasisförbundet. De största lotterierna är Svenska Postkodföreningen (Postkodlotteriet), Folkspel (Bingolotto/Sverigelotten), IOGT-NTO/Miljonlotteriet och SAP/SSU, S-kvinnor och Socialdemokrater för

tro & solidaritet (Kombispiel).²¹ Postkodlotteriet delar ut hela överskottet från lotteriförsäljningen till 58 ideella organisationer bl.a. Amnesty International, Barncancerfonden, BRIS, Erikshjälpen, Läkare Utan Gränser, Naturskyddsföreningen och Rädda Barnen. Överskottet från försäljning av Bingolotto/Sverigelotten går till 72 riksorganisationer bl.a. Bröstcancerförbundet, Friluftsförbundet, Hjärtebarnsfonden, Parkinsonförbundet, Riksidrottsförbundet, Scouterna, Sveriges körförbund och Svenska Röda Korset.

Enligt uppgifter från SPER är det endast s.k. prenumerationslotterier som säljs via telefonförsäljning och för dessa produkter utgör telefonförsäljning den vanligaste försäljningskanalen (cirka 70–80 procent av försäljningen). Tjänsten innebär vanligtvis att konsumenten prenumererar på lotter som skickas ut en gång per månad. Priserna ligger på cirka 150–200 kronor per lott.

SPER och Nordic Lottery har uppgett att klagomålen från konsumenter när det gäller telefonförsäljning är få. Spelinspektionen får endast in något enstaka ärende per år som rör telefonförsäljning. Inte heller Konsumentverket eller den kommunala konsumentvägledningen får många klagomål. Utredningen har tagit del av statistik som visar att det under 2020 inkom cirka 150 klagomål till Konsumentverket som gällde telefonförsäljning av lotterier. Många av dessa anmälningar rör olicensierat spel. Enligt uppgifter från verket grundas en stor del av anmälningssstatistiken som rör licensierat spel på missuppfattningar från konsumenternas sida. Det kan vara så att de inte känner till att lotteriförsäljning är undantagen från regleringen i DAL och från förbudet i spellagen mot att rikta marknadsföring direkt till en spelare som har stängt av sig från spel genom att anmäla sig till avstängningsregistret Spelpaus.se (15 kap. 2 § spellagen). En stor del av anmälningarna beror alltså inte på att säljarna inte följer gällande bestämmelser utan på att konsumenter inte känner till vilka regler som faktiskt gäller vid telefonförsäljning av lotterier. Allmänna reklamationsnämnden har uppgett att man har mycket få ärenden som gäller lotterier. De som förekommit under senare år gäller ett utländskt företag utan licens som inte längre bedriver någon verksamhet i Sverige.

Enligt SPER uppgår de samlade intäkterna från lotterierna till allmännyttiga ändamål till cirka två miljarder kronor per år. Införandet

²¹ En närmare beskrivning av de allmännyttiga lotterierna och deras organisation m.m. finns i SOU 2017:30 s. 422 f.

av ett skriftlighetskrav kommer att medföra att färre avtal ingås då vissa konsumenter inte kommer att lämna någon skriftlig accept. Detta skulle innebära att det överskott som i dag går till allmännyttiga ändamål skulle minska. Enligt en uppskattning från SPER skulle det kunna röra sig om en halvering av det finansiella stödet till de allmännyttiga ändamålen. Detta baseras på att den huvudsakliga försäljningskanalen för prenumerationslotterier är telefonförsäljning och att många konsumenter, särskilt äldre, kan vara svåra att nå via andra kanaler.

Sammantaget framgår av de uppgifter som utredningen har inhämtat från såväl myndigheter som intresseorganisationer att konsumentproblemen vid telefonförsäljning av lotterier är små. Detta kan delvis förklaras av att de avtal som ingås normalt inte är bundna till viss tid och att det är enkelt för en konsument att säga upp avtalen. Det rör sig om förhållandevis begränsade belopp som konsumenten betalar för en prenumeration. Den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller har också generellt sett bedömts ha låg risk att utveckla spelproblem.²² Stor betydelse från konsumentskyddssynpunkt har även den särskilda regleringen i spellagen. Som har beskrivits krävs det licens för att få anordna lotterier och det är endast ideella organisationer vars intäkter går till allmännyttiga ändamål som, förutom staten, kan få licens. I spellagen finns särskilda regler som licenshavarna måste följa. Det gäller bl.a. bestämmelser om spelansvar och marknadsföring av spel som syftar till att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande. Licenshavarna står under tillsyn av Spelinspektionen och Konsumentverket, vilka båda har möjlighet att ingripa med sanktioner mot aktörer som gör sig skyldiga till överträdelser av lagstiftningen.²³ Det gäller t.ex. om utländska företag skulle agera på den svenska marknaden utan licens. I ett sådant fall kan Spelinspektionen förbjuda företaget att tillhandahålla spel i Sverige.²⁴

Mot bakgrund av de uppgifter som inhämtats från bl.a. SPER framgår att ett skriftlighetskrav skulle få långtgående negativa effekter för de ideella organisationer som har licens för att anordna lotte-

²² Se SOU 2020:77 s. 272.

²³ Utredningen har också lämnat förslag som innebär att marknadsstötningsavgift skulle kunna påföras en aktör som bryter mot måttfullhetskravet i 15 kap. 1 § första stycket spellagen (SOU 2021:17).

²⁴ Se t.ex. Spelinspektionens beslut 2020-01-20, diarienummer 19Si1314, som gällde försäljning av spel under varumärkena 365Lotto och Kombolotto.

rier. Det är svårt att dra några säkra slutsatser i fråga om storleken på intäktsbortfallet. Även om intäkterna inte skulle minska så mycket som organisationerna själva befarar, står det klart att ett skriftlighetskrav skulle motverka ett uttalat syfte med spelregleringen, nämligen att ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet till finansiering genom intäkter från spel.²⁵ Det kan i sammanhanget konstateras att man vid den uppföljning som gjordes av skriftlighetskravet i Norge bedömde att det inte skulle utvidgas till försäljning av varor och tjänster från s.k. frivilligorganisationer. Detta motiverades med att en sådan utvidgning skulle få negativa ekonomiska konsekvenser för frivilligorganisationernas samhällsnyttiga verksamhet.²⁶

Vid en avvägning mellan berörda intressen bedömer utredningen att skriftlighetskravet vid telefonförsäljning inte bör utvidgas till att även gälla försäljning av speltjänster. Det finns helt enkelt inte konsumentproblem som motiverar en sådan åtgärd. Redan gällande regler säkerställer ett gott konsumentskydd vid denna typ av tjänster. Överträdelse av regelverket hanteras bäst genom en effektiv tillsyn och inte genom en utvidgning av skriftlighetskravet. För konsumenter som inte vill bli uppringda av telefonförsäljare finns det möjlighet att anmäla sitt telefonnummer till spärregistret NIX-Telefon. En sådan anmälan gäller även i fråga om försäljning av speltjänster.

Utredningen vill dock tillägga att om ett skriftlighetskrav ändå skulle komma att införas, bör det gälla generellt för alla typer av spel som omfattas av spellagens tillämpningsområde. En placering i DAL skulle kunna leda till osäkerhet hos såväl konsumenter som näringsidkare när det gäller lagens tillämpningsområde. En reglering skulle i stället kunna placeras i spellagen och utformas på i huvudsak samma sätt som motsvarande bestämmelser i DAL. Ett utkast till lagtext finns i bilaga 3 till betänkandet.

7.3 Andra varor och tjänster som inte omfattas av DAL

Utredningens bedömning: Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör inte utvidgas till att gälla andra varor eller tjänster som inte omfattas av regleringen i DAL.

²⁵ Jfr prop. 2017/18:220 s. 90, 242 och 259.

²⁶ Prop. 43 L (2016–2017) Proposition til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i markedsføringsloven (telefonmarkedsføring mv.) s. 59.

Paketresor

Paketreselagen (2018:1217), som har ersatt 1992 års paketreselag, genomför de civilrättsliga bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang. Lagen innehåller även vissa bestämmelser om marknadsrättsliga påföljder och om tillsyn. Bakgrunden till EU-direktivet var den förändrade resemarknaden. I allt större utsträckning köps resor via internet och resetjänster kombineras på ett mer kundanpassat sätt än vad som förutsattes i tidigare direktiv.

Lagen gäller för paketresor som näringsidkare säljer eller erbjuder till försäljning och för sammanlänkade researrangemang som näringsidkare genom förmedling eller på annat sätt underlättar uppkomsten av. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om vilken information som arrangören ska lämna till resenären innan ett avtal ingås samt på vilket sätt informationen ska lämnas (2 kap. 1 och 2 §§). Viss informationsplikt gäller även för näringsidkare som genom förmedling eller på annat sätt underlättar uppkomsten av ett sammanlänkat researrangemang. Om information inte lämnas i enlighet med lagen tillämpas MFL, med undantag för bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket MFL.²⁷ I lagen finns även bestämmelser som reglerar paketreseavtalets innehåll, ändringar i avtalet och resenärens rättigheter vid fel i paketresan.

Konsumentverket utövar tillsyn över att paketreselagen följs. Myndigheten har rätt att inhämta de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Om näringsidkaren inte lämnar upplysningarna eller inte tillhandahåller handlingarna, får Konsumentverket förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.²⁸

Marknadsföring av paketresor ska, på samma sätt som gäller vid marknadsföring av spel, utöver de särskilda bestämmelserna i paketreselagen också vara förenlig med MFL:s regler (se närmare om detta i avsnitt 2.2).

Utredningen har inhämtat uppgifter från Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen (SRF) som är en branschförening för landets resebyråer och researrangörer med cirka 300 medlemmar. Enligt upp-

²⁷ 2 kap. 11 § och 5 kap. 4 § paketreselagen.

²⁸ 6 kap. 1–2 §§ paketreselagen.

gifter från föreningen förekommer det över huvud taget inte någon telefonsäljning av paketresor i Sverige. Detta har också bekräftats vid kontakter med Konsumentverket, Konsumentvägledarnas förening och Sveriges Konsumenter. SRF har framhållit att produkten är av sådant slag att den typiskt sett inte lämpar sig för försäljning via telefon där näringsidkaren på eget initiativ tar kontakt med konsumenter.

Liksom när det gäller speltjänster finns det inget hinder mot att införa ett skriftlighetskrav vid telefonsäljning av paketresor (se artikel 27 i paketresedirektivet som ändrar artikel 3.3 g i konsumenträttighetsdirektivet). Med hänsyn till att det, såvitt framkommit, inte förekommer någon telefonsäljning som riktar sig mot konsumenter i Sverige och att det inte heller bedöms sannolikt att någon sådan försäljning kommer att ske inom en överskådlig tid, finner utredningen dock att det saknas anledning att nu införa ett skriftlighetskrav vid telefonsäljning avseende dessa tjänster. Det finns från konsumentskyddssynpunkt inte behov av en sådan åtgärd.

Andra varor och tjänster som undantas från DAL

Som har redogjorts för inledningsvis finns det – utöver spel och paketresor – även vissa andra varor och tjänster som är undantagna från DAL:s tillämpningsområde, och därför även skriftlighetskravet vid telefonsäljning. Det handlar bl.a. om avtal som avser uthyrning för varaktigt boende. Lagen är däremot tillämplig vid upplåtelser av semesterbostäder samt vid långfristiga avtal om upplåtelser av mark, t.ex. en campingplats eller en parkeringsplats. Detsamma gäller avtal som innebär att en konsument hyr en lokal, t.ex. en ateljé för fritidsändamål, en festlokal, ett garage eller ett förråd (se prop. 2013/14:15 s. 76).

DAL gäller inte heller avtal om uppförande av byggnad eller annan fast anläggning på mark eller i vatten. Vidare undantas avtal som ingås med en operatör genom användning av en offentlig telefonautomat och avtal som avser en tjänst som fullgörs genom användning av en telefon-, internet- eller faxuppkoppling, om tjänsten utförs vid ett enda tillfälle. Undantagna från lagen är dessutom avtal om försäljning av livsmedel eller andra dagligvaror för hushållet som levereras till en konsuments bostad eller arbetsplats samt avtal enligt lagen

(2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt.

Undantagen – som har sin bakgrund i den bakomliggande EU-regleringen (konsumenträttighetsdirektivet) – tar sikte på avtal där det typiskt sett inte har ansetts finnas ett behov av det särskilda konsumentskydd som DAL innebär. Flera av de undantagna avtalstyperna omfattas av särskilda skyddsregleringar i andra författningar. När det gäller avtal om uthyrning för varaktigt boende finns det t.ex. bestämmelser i 12 kap. jordabalken. Undantaget i DAL för avtal enligt lagen om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt har motiverats av att det i den lagen finns särskilda regler som ger konsumenten ett skydd som är likvärdigt med det som följer av bestämmelserna i DAL. Ett avtal som omfattas av lagen om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt ska upprättas skriftligen och undertecknas av parterna. Konsumenten är annars inte bunden av avtalet. Avtalet ska innehålla viss i lagen angiven information. Konsumenten har rätt att frånträda (ångra) avtalet inom 14 dagar. Konsumentverket utövar tillsyn över att lagen följs.

Utredningen har erfarit att det förekommer viss telefonförsäljning av matvaror i form av löpande leveranser av matkassar. Det har dock inte framkommit att konsumenter upplever problem i samband med sådan försäljning. Såvitt utredningen har kunnat se förekommer det knappast telefonförsäljning av övriga produkter som nämns ovan. Om det skulle förekomma så är den av begränsad omfattning. Det är till stor del fråga om avtal som omfattas av annan konsumentskyddande lagstiftning, vilken har bedömts ge konsumenten ett skydd som är likvärdigt med det som följer av DAL. Under utredningens arbete har inte framkommit att det skulle finnas några konsumentproblem vid telefonförsäljning av dessa produkter. Vi bedömer därför att skriftlighetskravet inte bör utvidgas till att omfatta någon eller några av produkterna.

Kommittédirektiv 2020:13

Ett moderniserat konsumentkydd

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur ett nytt EU-direktiv om ett moderniserat konsumentkydd ska genomföras i svensk rätt. Direktivet reviderar fyra befintliga konsumentkyddsdirektiv som rör avtalsvillkor, prisinformation, otillbörliga affärsmetoder respektive konsumenträttigheter. Vidare ska utredaren analysera vissa frågor gällande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet om ett moderniserat konsumentkydd,
- bedöma om det utrymme som lämnas till medlemsstaterna, att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentkydd
- eller att välja olika alternativa regleringar, bör utnyttjas och i sådant fall på vilket sätt,
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder, och så långt som möjligt och lämpligt ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt, och

- när det gäller konsumentskyddet vid telefonförsäljning, följa upp tillämpningen av skriftlighetskravet, ta ställning till om kravet bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster samt överväga behovet av att justera reglerna i övrigt eller vidta andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 augusti 2021.

Nytt EU-direktiv som reviderar befintliga EU-regler

Direktivet om ett moderniserat konsumentskydd

Dagens konsumentmarknader utvecklas i ett högt tempo där digitaliseringen är drivande för en framväxt av nya produkter, marknadsföringsmetoder och försäljningsmodeller. Europeiska kommissionen har genomfört en översyn av konsumenträtten inom EU, för att bedöma om den är ändamålsenlig i förhållande till den snabba utvecklingen. Översynen resulterade i ett förslag om revidering av fyra befintliga direktiv på konsumentområdet. De direktiv som berörs är

- rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG av den 16 februari 1998 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets Direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004, och
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG.

Ett nytt direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 av den 27 november 2019 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler, som reviderar de ovan angivna direktiven, antogs av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet den 27 november 2019. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 28 november 2021.

Det nya direktivet innebär en viss harmonisering av påföljderna vid överträdelse av de fyra direktivens konsumentskyddsregler. Harmoniseringen innebär att medlemsstaterna ska införa sanktionsavgifter vid allvarliga överträdelser av regler som genomför direktiven om oskäligen villkor i konsumentavtal, otillbörliga affärsmetoder och konsumenträttigheter. Det lägsta takbeloppet på sådana sanktionsavgifter anges till fyra procent av det felande företagets omsättning på den relevanta marknaden, som kan vara en eller flera medlemsstater. I samtliga fyra direktiv harmoniseras dessutom i viss utsträckning kriterierna för hur allvaret i en överträdelse ska bedömas, oavsett vilken påföljd som aktualiseras.

Direktivet innehåller därutöver bl.a. vissa ändringar av direktiven om otillbörliga affärsmetoder, prisinformation respektive konsumenträttigheter. Exempelvis ställs krav på att näringsidkare ska informera om vilka kriterier som ligger till grund för rankning av sökresultat och marknadsplatser på internet åläggs att informera om huruvida säljare som använder sig av marknadsplatsen uppger sig vara näringsidkare eller privatpersoner. Vidare innebär ändringarna krav på reklammarkering av betalda sökresultat och förbud mot automatiserade köp av biljetter till evenemang inom ramen för en andrahandsförsäljning. Direktivet innebär även vissa anpassningar till reglerna i de nya direktiven om köprättsliga regler för varor (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/771 av den 20 maj 2019 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG) respektive digitalt innehåll (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/770 av den 20 maj 2019 om vissa aspekter på avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll och digitala tjänster). I direktivet om otillbörliga affärsmetoder införs dessutom ett krav på att medlemsstaterna ska se till att civilrättsliga på-

följder i vissa fall finns tillgängliga vid överträdelse av direktivets regler.

Direktivet lämnar i viss utsträckning utrymme åt medlemsstaterna att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentskydd eller att välja olika alternativa regleringar. Detta gäller bl.a. regler om aggressiv hemförsäljning, informationskrav på plattformar och nivån på sanktioner vid överträdelse.

Nuvarande regler

De fyra direktiven som revideras av det nya direktivet har i svensk rätt genomförts i ett antal olika lagar. Direktivet 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal genomfördes i svensk rätt genom införandet av lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Lagen innehåller både marknadsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser som reglerar hur skäligheten i konsumentavtalsvillkor som inte förhandlats individuellt ska bedömas och hur sådana avtalsvillkor som bedömts oskäliga ska beivras. Direktivet 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsument genomfördes genom ändringar i den dåvarande prisinformationslagen (1991:601), som därefter ersatts med den nu gällande prisinformationslagen (2004:347). Lagen innehåller regler om när och hur prisinformation ska lämnas till konsument vid försäljning av varor och andra produkter. Direktivet 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder genomfördes huvudsakligen genom införandet av den nya marknadsföringslagen (2008:486). Marknadsföringslagen är den övergripande marknadsrättsliga regleringen på konsumentområdet och innehåller bl.a. regler om vitesförelägganden och marknadsstörningsavgift. I stor utsträckning hänvisar övrig konsumentskyddslagstiftning till marknadsföringslagen när det gäller förelägganden och ålägganden vid vite vid bristande information. I fråga om civilrättsliga påföljder vid felaktig marknadsföring kan noteras att det finns en särskild skadeståndsbestämmelse i marknadsföringslagen samt tillämpliga bestämmelser i konsumentköplagen (1990:932), konsumenttjänstlagen (1985:716) och lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Direktivet 2011/83/EU om konsumenträttigheter har genomförts genom ändringar i ett flertal lagar, främst lagen (2005:59) om distans-

avtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen), men även konsumentköplagen, marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen (2010:1846), lagen (1991:351) om handelsagentur och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Distansavtalslagen innehåller informationsbestämmelser och regler om ångerrätt vid distansköp och köp utanför affärslokaler.

Uppdraget att genomföra EU-direktivet om ett moderniserat konsumentskydd

Utredaren ska bedöma hur direktivets regler ska genomföras i svensk rätt. Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men staterna får bestämma de närmare formerna för hur detta ska ske. Sverige har alltså vid genomförandet av direktivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt.

Utredaren ska

- analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet,
- förklara och tydliggöra bestämmelserna och begreppen i direktivet, samtidigt som den EU-gemensamma uppfattningen om direktivets innebörd beaktas,
- bedöma om det utrymme som lämnas till medlemsstaterna, att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentskydd eller att välja olika alternativa regleringar, bör utnyttjas och i sådant fall på vilket sätt, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder, och så långt som möjligt och lämpligt ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt.

Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med de olika alternativ för att genomföra direktivet som finns.

Åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid telefonförsäljning

Nuvarande regler och tillkännagivande från riksdagen

Den 1 september 2018 infördes ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i syfte att stärka konsumentskyddet. Skriftlighetskravet innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontaktar konsumenten per telefon. För att ett giltigt avtal ska ingås krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud.

Skriftlighetskravet gäller för de varor och tjänster som regleras av lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Detta medför att bl.a. lotterier och andra speltjänster och paketresor inte omfattas av kravet (jfr prop. 2017/18:129 s. 27 och prop. 2017/18:225 s. 96).

Riksdagen tillkännagav i samband med sin behandling av propositionen om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning att regeringen bör påbörja ett arbete med att utreda om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning till konsumenter bör gälla för ytterligare varor och tjänster, som bl.a. lotterier och paketresor, och återkomma med förslag (bet. 2017/18:CU36 punkt 2, rskr. 2017/18:404).

Nya konsumentskyddande regler om paketresor infördes den 1 augusti 2018 och en ny spellag med regler som stärker konsumentskyddet på spelmarknaden infördes den 1 januari 2019.

Uppdraget om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har tillämpats en viss tid. Det är, i enlighet med vad regeringen uttalade i samband med att kravet infördes, lämpligt att nu följa upp reformen och dess konsekvenser för att säkerställa att syftet med reformen uppnås och att det samtidigt finns förutsättningar för en konkurrenskraftig utveckling av företag (se prop. 2017/18:129 s. 40). Om det av uppföljningen framkommer behov av att i något avseende ytterligare stärka konsumentskyddet och få en mer välfungerande marknad för telefonförsäljning bör det finnas utrymme att kunna justera regelverket eller vidta andra åtgärder.

Utredaren ska

- följa upp hur regleringen om skriftlighetskrav vid telefonförsäljning har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts,
- överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås,
- ta ställning till om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagens ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna. Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa genomförandet av direktivet om ett moderniserat konsumentskydd i de berörda nordiska länderna och i de andra länder som utredaren bedömer vara av intresse i sammanhanget.

Utredaren ska även hålla sig informerad om det pågående genomförandet av direktivet (EU) 2019/770 av den 20 maj 2019 om tillhandahållande av digitalt innehåll respektive varudirektivet (EU) 2019/771 samt annat relevant arbete som pågår i Regeringskansliet.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt ta hänsyn till relevanta erfarenheter när det gäller telefonförsäljning i andra länder i Europa.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.
Uppdraget ska redovisas senast den 13 augusti 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:51

Tilläggsdirektiv till utredningen Ett moderniserat konsumentskydd (Fi 2020:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 kommittédirektiv om hur ett nytt EU-direktiv om ett moderniserat konsumentskydd ska genomföras i svensk rätt och om analys av vissa frågor gällande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018 (dir. 2020:13). Uppdraget skulle redovisas senast den 13 augusti 2021.

Den 31 mars 2021 lämnade utredningen delbetänkandet Ett moderniserat konsumentskydd (SOU 2021:17). Den del av uppdraget som innebär en analys av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning kommer att behandlas i slutbetänkandet.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 13 oktober 2021.

(Finansdepartementet)

Utkast till lag om ändring i spellagen

Härigenom föreskrivs att det i spellagen (2018:1138) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Särskilda regler vid telefonförsäljning

2 a §

Om den som tillhandahåller spel på eget initiativ kontaktar en konsument per telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel som omfattas av denna lag, ska konsumenten i början av samtalet informeras om tillhandahållarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till tillhandahållaren av spelet.

Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt som avses i första stycket, ska tillhandahållaren av spelet bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen

accepterar anbudet. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för några varor eller tjänster. Konsumenten ska informeras om detta i bekräftelsen av anbudet.

Med distansavtal avses det som sägs i 1 kap. 2 § lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten
i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt
regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]
Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]
EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]
Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
Riksstyrelsen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...

Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation och styrning. [72]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0224-2 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Chaitarong Prasertthai
Collage och bildbearbetning:
Agneta S Öberg