

Remissyttrande

Datum 2023-03-20 Vårt Dnr 2022/1312
Ert Dnr N2022/02083

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Enbart skickat som e-post till:

n.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till:

asa.wideback@regeringskansliet.se

Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård SOU 2022:58

Konsumentverket kommenterar i sitt yttrande de delar av betänkandet¹ som på ett mer direkt sätt berör konsumentförhållanden samt frågor som är av betydelse för Konsumentverkets verksamhet.² I övriga delar har Konsumentverket inga synpunkter.

Yttrandet följer samma disposition som betänkandet.

Kap. 6 Behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

I avsn. 6.7.2 föreslås att i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens (2010:659), PSL, bestämmelser få användas endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen. Den som inte uppfyller kraven ska inte heller få använda en titel som kan förväxlas med en skyddad titel. Den som bryter mot bestämmelsen bör³ dömas till böter.

Sammanfattningsvis tillstyrker Konsumentverket förslaget av nedanstående skäl och är även positivt till vad som, med likartade motiveringar, föreslås kring yrkesreglering av titeln hovslagare resp. behörighetsreglering i form av skyddad yrkestitel för godkända djurvårdare (avsn. 6.10.1).

Att ett yrke, t.ex. tandläkare, psykolog och fysioterapeut, är reglerat utgör en viss garant för att utföraren har särskild utbildning och kunskap. Detta ökar

¹ I yttrandet används begreppen "betänkandet" och "utredningen" i synonym betydelse.

² Med detta avses att konsumentintresse, särskilt i vid mening, kan finnas i många olika förhållanden. Ett exempel är att det kan sägas vara ett konsumentintresse att det finns tillgång till djursjukvård i olika geografiska delar av landet och vid olika tidpunkter på dygnet, att djursjukvården håller hög kvalitet och att lämplig tillsyn bedrivs för att säkerställa att så är fallet. Dessa delar av betänkandet (främst kap. 5, 7 och 8) berör dock inte Konsumentverkets verksamhet och utelämnas därför i yttrandet.

³ Bör-formen används eftersom det är utredningens förslag, men i lagtext används naturligtvis inte denna skrivform.

möjligheterna för att djuret ska få korrekt vård och minskat lidande och att konsumenten ska få tjänsten fackmässigt utförd och på det sätt som denne betalar för och förväntar sig utifrån t.ex. marknadsföringen. Att utöka skyddet för yrkestitlar som är skyddade enligt PSL till att gälla även inom djurens hälso- och sjukvård kan därför motiveras av både djurskydds- och konsumentskyddsskäl.

Även om marknadsföringen från en aktör som inte har tillräckliga kvalifikationer, men omskriver dem som sådana, redan idag skulle kunna anses som vilseledande enligt 8 och 10 §§ marknadsföringslagen (2008:486), MFL, innebär förslaget att den som i marknadsföring använder skyddade titlar utan att ha rätt till det även skulle kunna bryta mot 2 och 4 p. i den s.k. svarta listan (bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder). Sådana affärsmetoder är otillbörliga i sig, dvs. oavsett om de har påverkat, eller sannolikt påverkat, konsumentens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut eller inte (8 § 2 st. MFL jmf. med 1 st.).

Trots att MFL även omfattar s.k. medverkansansvar, exempelvis från den fysiska personen (se t.ex. 23 § 2 st. MFL), är sanktionerna marknadsrättsliga, dvs. i huvudsak framåtsyftande; att i framtiden agera på visst sätt. Det är därför bra att överträdelser av 3 kap. 4 § lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård också sanktioneras genom straff som redan finns i lagens 8 kap. 3 § och som hänvisar till 3 kap. 4 § (hela lagrummet) och därmed inte behöver ändras. Straffsanktionen⁴ visar också på allvarligheten i överträdelser och ger bestämmelsen skärpa.

Kap. 9 Konsumenternas möjligheter att jämföra kostnader

9.3 Konsumenters möjlighet att jämföra priser på hälso- och sjukvård för djur

I avsn. **9.3.1** fastslås att det finns ett behov av ökad transparens kring kostnader för hälso- och sjukvård för djur. För att öka transparensen kring priser för olika typer av behandlingar föreslås att *”Konsumentverket bör överväga möjligheterna att initiera en branschöverenskommelse med privata vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård och Distriktsveterinärerna som på ett tydligt sätt kan reglera avtalsvillkoren vid köp av tjänster”* (KOV:s understrykningar).

Förslaget är försiktigt uttryckt genom skrivningen att Konsumentverket *”bör överväga möjligheterna att initiera (...)”*. **Sammanfattningsvis** delar Konsumentverket utredningens utgångspunkt att konsumenter behöver få tillgång till korrekt och tydlig information om priser på hälso- och sjukvårdstjänster för djur för att ha förutsättningar att kunna fatta välgrundade affärsbeslut. Verket ser dock svårigheter med förslaget och bedömer att det är tveksamt om det skulle kunna avhjälpa de problem som beskrivs om bristande prisredovisning för olika hälso- och sjukvårdsinsatser för djur.

⁴ Jfr. 1 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken (1962:700), BrB.

I utredningen sägs, å ena sidan, att det efter en kartläggning genom sökningar på vårdgivares webbplatser framkommer att det finns lättillgängliga prisuppgifter över standardiserade åtgärder, såsom vaccination och kastrering, och att det, även om det saknas en jämförelsetjänst som jämför vårdpriser, är relativt enkelt för en djurägare att jämföra priser för sådana behandlingar som inte är akuta. Å andra sidan, sägs att det är svårt att på förhand avgöra priset för andra typer av behandlingar som inte är standardiserade eller akuta, eftersom dessa ofta kräver att en veterinär undersöker djuret, ställer diagnos och därefter överväger olika behandlingsalternativ, vilka är förknippade med olika kostnader. Mot denna beskrivning finner Konsumentverket det tveksamt om en branschöverenskommelse om pristransparens skulle avhjälpa problemet. En sådan prisredovisning skulle riskera att bli lång och trots det inte bli täckande eller tillräckligt precis.⁵

Det bör också utredas och värderas om en branschöverenskommelse är den metod som mest effektivt skulle leda mot målet om god prisinformation till konsumenterna kring behandlingar av djur. Tänkbara alternativ skulle kunna vara tillsyn och/eller information.⁶ Dessa eller andra alternativ är inte närmare utredda eller övervägda i betänkandet.

För redovisning av priser gäller redan enligt prisinformationslagen (2004:347), PIL, att dessa ska vara korrekta och tydliga. Om avgifter eller andra kostnader tillkommer ska detta anges särskilt och det ska klart framgå vilken produkt som informationen avser, 10 § PIL. Med ”produkter” förstås även tjänster enligt 2 § PIL. Såsom konstateras i utredningen (t.ex. på s. 394) är inte konsumenttjänstlagen (1985:716), KTjL, tillämplig på vare sig behandling eller förvaring av levande djur (1 § 1 och 3 p. KTjL). Trots det torde, särskilt i brist på annan direkt tillämplig lag, ledning kunna tas ifrån vad som sägs i 36 § KTjL om avtalat pris, skäligt pris och ungefärliga prisuppgifter också vad avser behandlingar av djur.

Avslutningsvis finner Konsumentverket det oklart vad som avses i utredningens förslag att den eventuella branschöverenskommelsen på ett ”tydligt sätt kan reglera avtalsvillkoren vid köp av tjänster” (KOV:s understrykning). Även om priset kan sägas vara en del av avtalsinnehållet (jfr. 3 § 1 men. lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, AVLK) är ”avtalsvillkoren vid köp av tjänster” som utredningen talar om en betydligt vidare skrivning. Även konkurrensrättsliga aspekter kan övervägas i förhållande till ett sådant förslag.

⁵ Konsumentverket har inte mottagit många anmälningar som rör veterinärtjänster. En bred sökning av perioden 1 januari 2020 t.o.m. den 15 mars 2023 ger 85 st. anmälningar. Totalt antal anmälningar under denna period är 88 675 st. Flera av anmälningarna om veterinärtjänster handlar om upplevda brister i utförandet av tjänsten, dvs. hur djuren har behandlats, snarare än om bristande prisinformation inför veterinärbesöket.

⁶ Konsumentverket har genomfört informationsinsatser bl.a. på kredit- och försäkringsområdena som komplement till tillsyn (Dnr 2022/25, 2022/481, 2022/629, 2023/22 och 2023/27). Informationsbrevens effekter har även utvärderats (Dnr 2021/861). Utvärderingar har även gjorts gällande en branschöverenskommelse (Dnr 2016/1217) samt effekterna av tematisk tillsyn utförd på olika sätt (Dnr 2018/424 samt 2019/1485).

9.4 Konsumenters möjlighet att jämföra försäkringsvillkor och kostnader för djurförsäkringar

I utredningens avsn. 9.4.2 och 9.4.3 anføres att det måste vara möjligt att på ett enkelt och överskådligt sätt kunna jämföra och värdera olika djurförsäkringsalternativ. Konsumentverket delar den uppfattningen.

Det anges att det finns ett stort antal webbaserade tjänster där djurförsäkringar kan jämföras, men att dessa innehåller luckor i viktiga frågor som gör att konsumenter inte får all den information som de skulle behöva för att kunna fatta välgrundade beslut.⁷ Även den lägesbilden delas av Konsumentverket.

Information som saknas i de jämförelser som finns rör exempelvis rasspecifika undantag och uppgifter om försäkringsbolagens tillgänglighet, handläggnings-tider och skyndsamhet i utbetalningar.⁸ Vidare är det inte möjligt att få uppgift om pris för försäkringen med mindre att konsumenten besöker de olika försäkringsdistributörernas (försäkringsbolagens och försäkringsförmedlarnas) webbplatser. Mot denna bakgrund, och för att öka transparensen, föreslår utredningen att Konsumentverket ”*bör (...) överväga möjligheterna att initiera en branschöverenskommelse med Svensk försäkring som på ett tydligt sätt kan reglera avtalsvillkoren för djurförsäkringar*”.

Uppdraget i denna del är likalydande försiktigt utformat som i avsn. 9.3.1 ovan. Även här är formuleringen att en branschöverenskommelse skulle ”*reglera avtalsvillkoren (...)*” missvisande i förhållande till hur innehållet och målet med förslaget beskrivs. Om det, vilket den beskrivande texten i utredningen alltså inte tyder på, skulle tolkas som att branschöverens-kommelsen skulle ”reglera avtalsvillkoren” i meningen hur försäkringsvillkoren för djurförsäkringar ska utformas, skulle det riskera att strida mot konkurrens-rätten och produktfrihetsprincipen som är grundläggande inom försäkring. **Sammanfattningsvis** avstyrker därför Konsumentverket förslaget i denna del, men delar utredningens uppfattning att det är viktigt med tydlig och tillräckligt utförlig information som är pedagogiskt presenterad för att ge konsumenter förutsättningar att kunna fatta välgrundade affärsbeslut i val av djurförsäkring.⁹

I utredningen nämns som en tänkbar konsekvens av svårigheterna att göra jämförelser att konsumenter kan avstå ifrån att teckna försäkring. Enligt Konsumentverkets uppfattning skulle problemen med jämförelser även kunna leda till *överförsäkring*; att konsumenten nytecknar eller byter till en djur-

⁷ I den uppräknade av jämförelsetjänster som görs på s. 400 i betänkandet finns enligt Konsumentverkets uppfattning skillnader mellan Konsumenternas försäkringsbyrå, KFB, och övriga aktörer som nämns. KFB är en stiftelse som ger oberoende information och vägledning samt gör försäkringsjämförelser. Övriga aktörer som räknas upp har inte, till skillnad från KFB, en branschorganisation och två myndigheter som huvudmän. Till dessa tjänster kan istället finnas ekonomiska incitament knutna, t.ex. i form av marknadsföringsbidrag, provisionersättningar och andel av uppkomna överskott.

⁸ Jfr. 7 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104), FAL. Tillgänglighet och skyndsamhet torde vara svårt att mäta i detalj. KFB har med uppgifter från Svenskt kvalitetsindex, SKI, för att fånga dessa frågor.

⁹ Detta har även framförts i Konsumentverkets tillsyn på djurförsäkringsområdet, både i löpande och tematiska tillsynsinsatser. Se t.ex. Konsumentverkets granskning av hundförsäkringar från 2021 (Dnr 2021/738).

försäkring som inte motsvarar dennes behov och kanske utan att försäkrings-tiden för en tidigare försäkring har löpt ut, vilket leder till dubbelförsäkring utan mervärde.¹⁰ Både under- och överförsäkring innebär risker för konsumentskada.

I tillägg till vad som nämns i utredningen om inlåsnings effekter och risker med att byta djurförsäkringsbolag om djuret har en sjukdomshistorik vill Konsumentverket tillägga följande. Det kan vara riskabelt för konsumenten att byta försäkring även om djuret inte tidigare har uppvisat några symptom. Det är nämligen en veterinärmedicinsk bedömning i samband med under-sökningen av djuret som blir avgörande för om en viss sjukdom anses ha uppkommit under försäkringstiden hos det nya försäkringsbolaget eller funnits redan tidigare.

Konsumentverket har mottagit anmälningar från konsumenter som har fått stora premiehöjningar för djurförsäkringen från ett försäkringsår till ett annat, i flera fall utan att ha haft någon skada. En överenskommelse som skulle förenkla och göra det tryggare för konsumenter att byta djurförsäkringsbolag skulle fylla åtminstone två viktiga syften; det ena är att konsumenten är skyddad vid ett byte och det andra att konkurrensen skulle kunna öka vilket skulle kunna leda till lägre premier. Konsumentverket vill i detta sammanhang framhålla den överenskommelse som Svensk försäkring har utarbetat, och som i olika omgångar fler och fler medlemsföretag har anslutit sig till. Överens-kommelsen reglerar hur ansvaret för gradvis uppkomna vattenskador ska fördelas mellan försäkringsbolagen efter att försäkringstagaren har bytt från ett försäkringsbolag till ett annat.¹¹

Konsumentverket stödjer det som utredningen skriver om att försäkrings-bolagen bör måna om sina kunder genom att ha tydliga försäkringsvillkor och pedagogiskt förklara hur t.ex. direktreglering, fasta och rörliga självrisker och självriskperioder fungerar. Om denna information ges i försäkringsbrevet (försäkringsbeviset), som utredningen föreslår, kan möjligheterna att konsumenten läser, förstår och sparar informationen öka, gentemot om den ges i separata dokument¹² eller enbart följer av försäkringsvillkoren.

En av de brister som finns i jämförelser av djurförsäkringar är att konsumenten inte kan se priset för försäkringen. Denna brist har visat sig svår att avhjälpa. Generella jämförelser har svårt att ta hänsyn till priser (premier) som bestäms av flera individuella faktorer, t.ex. vem försäkringstagaren är, vilket djur och ras som försäkras och vilken fast och rörlig självrisk som konsumenten väljer. Om jämförelsen skulle omfatta alla raser och valbara självrisker skulle den bli mycket omfattande. Om någon ras skulle väljas ut finns risk att försäkrings-bolag skulle anpassa sina priser för just denna försäkring. Prisjämförelser försvåras också av olika erbjudanden och rabatter, t.ex. valprabatter som gäller under en begränsad tid, samlingsrabatter som beror på vilket engagemang som den enskilda konsumenten har i bolaget och andra kampanjer som kan variera

¹⁰ Jmf. 6 kap. 4 § FAL.

¹¹ <https://www.svenskforsakring.se/globalassets/overenskommelser/overenskommelse-om-gradvis-uppkommen-vattenskada-pa-byggnad-20230201.pdf>.

¹² Jmf. om förköpsinformation 2 kap. 1 och 2 §§ FAL samt 5 kap. 13 § lag (2018:1219) om försäkringsdistribution, LFD.

och förekomma över tid. Den utveckling som pågår kring open finance, med närmare avseende på open insurance, skulle dock kunna ställa dessa frågor i nytt ljus och Konsumentverket följer denna utveckling.¹³

Konsumentverket summerar avslutningsvis att verket kommer att fortsätta att bedriva tillsyn inom djurförsäkring utifrån de lagar som myndigheten har tillsyn över. Därtill är Konsumentverket positivt inställt till att tillsammans med KFB och Svensk Försäkring, verka för bättre konsumentinformation, tydliga och korrekta prisangivelser och mer täckande jämförelser av djurförsäkringar. Konsumentverket avstyrker dock en branschöverenskommelse som utredningen föreslår och ställer sig frågande till vad utredningen avser på **s. 402** med att Konsumentverket *”bör undersöka möjligheterna att stötta konsumenter t.ex. genom frivilliga avtal inom djurförsäkringsbranschen”*.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschef Joachim Allard. I handläggningen har också jurist Johanna Persson samt rättssakkunnig Joel Westerlund deltagit, varvid den sistnämnde har varit föredragande.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Joel Westerlund
Föredragande

¹³ Konsumentverket har också noterat s.k. andrahandsinloggning eller ”skrapning” vilket i korthet innebär att konsumenten ger en aktör möjlighet att ta del av konsumentens individuella villkor för försäkringen, t.ex. pris, för att sedan, med tillgång till individuella uppgifter, kunna jämföra försäkringen med andra försäkringsalternativ.