

Oppdragsrapport nr. 2 - 2001

Forbrukerperspektiv på standardisering av varer og tjenester

av

Anne-Helene Arild
Tove L. Mordal
Harald Throne-Holst

2001

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
postboks 173, 1325 Lysaker

Forord

SIFO ble den 10. november 2000, forespurt om instituttet kunne påta seg oppgaven å gjennomføre en utredning av forbrukerinnflytelsen på standardiseringsarbeidet i henhold til utarbeidet mandat. Oppgaven skulle fokusere på hvordan forbrukerinteressene best kunne ivaretas i dagens situasjon, betinget av de sterke begrensninger som økonomien setter. Informanter og referansegruppe for arbeidet har vært:¹

Ivar Jachwitz (NSF)
Einar Morten Lassesen (NSF)
Britt Stokke Lønaas (NAS)
Per Anders Stalheim (FR)
Thomas Schive (FR)
Manghild S. Brennvall (PE)
Vivi Sølverød (PE)
Eivind Gram-Johannessen (BFD)
Kjersti Larssen (BFD)
Vibeke Bildøy (BFD)

Det har vært holdt ett møte med referansegruppen.

Prosjektleder ved SIFO har vært avdelingsleder Anne Helene Arild, som sammen med forskerne Tove L. Mordal og Harald Throne-Holst fra forskningsavdelingen, har gjennomført oppdraget.

Lysaker, januar 2001
Statens institutt for forbruksforskning

¹ Forklaring på forkortelser er gitt i vedlegg 1

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| Innhold | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| 1 Innledning | 9 |
| 1.1 Bakgrunn | 9 |
| 1.1.1 Hva skal vi med standardisering? | 9 |
| 1.1.2 Dagens situasjon | 10 |
| 1.2 Formål og problemstilling | 10 |
| 2 Standardisering som begrep og virkemiddel | 11 |
| 2.1 Hva er standardisering? | 11 |
| 2.2 Behovet for standardisering i forbrukerperspektiv | 12 |
| 3 Dagens organisering av standardiseringsarbeidet | 13 |
| 3.1 Internasjonalt og i Europa | 13 |
| 3.2 I Norge | 14 |
| 4 Målet for forbrukerrelatert standardiseringsarbeid | 17 |
| 4.1 Bekymringsaspekter | 17 |
| 4.2 Samfunnsmessige konsekvenser | 18 |
| 5 Hvem skal representere forbrukerinteressene? | 20 |
| 5.1 Hva mener vi med forbrukerinteresser? | 20 |
| 5.2 Aktuelle nivåer for forbrukerdeltakelse | 21 |
| 5.2.1 Generelt | 21 |
| 5.2.2 I standardisering | 21 |
| 5.3 Standardiseringsarbeidet på nasjonalt nivå | 22 |
| 5.4 Aktuelle spørsmål /svar i internasjonalt standardiseringsarbeide | 24 |
| 5.5 Kompetanse som kan ivareta forbrukerinteresser | 25 |
| 6 Rollefordeling og virkemidler | 28 |
| 6.1 Myndighetenes rolle som utformer | 28 |
| 6.2 Tilsyns-, fag- og interesseorganisasjoners rolle som utførere | 28 |
| 6.3 Standardiseringsarbeidets virkemidler | 29 |
| 7 Konklusjoner og anbefalinger | 32 |
| 7.1 Behovet for en overordnet koordinerings- og oppfølgingsinstans | 32 |
| 7.2 Aktuelle krav som skal samordnes (policy-nivå og produkt-nivå) | 33 |
| 7.3 Plan for forbrukerinteressenes arbeid med standardisering | 33 |
| 7.4 Organiseringen av nasjonalt standardiseringsarbeid | 34 |
| 7.5 Vertikal satsning | 35 |
| 7.6 Forslag til satsningsområder | 36 |
| 7.6.1 Barn og unge | 36 |
| 7.6.2 Tjenester | 36 |
| 7.6.3 Bærekraftig utvikling | 37 |
| 7.7 Ressurser | 38 |
| Litteratur | 41 |
| Vedlegg 1 | 43 |

Sammendrag

- Det overordnede ansvaret for nasjonale mål som etableres på standardiseringsfeltet innenfor forbrukersektoren ligger hos BFD. Dette kommer til uttrykk i BFDs egne resultatmål (St.prp nr 1,2000-2001): ”Sikre norske forbrukerinteresser i internasjonal standardisering på utvalgte områder”. Dette gjelder uansett hvordan departementet velger å delegere prioriteringer og deltakelse.
 - Det er departementets ansvar å sikre samsvar mellom nasjonale mål og midler.
 - Det er i dag vanskelig å vurdere om det er samsvar mellom mål og midler fordi det ikke finnes noen lett tilgjengelige og klart definerte mål for norsk deltakelse i standardiseringsarbeidet på forbrukerområdet utover det å: ”engasjere seg og fremme synspunkter”, og heller ingen planlagt oppfølging av hva som eventuelt oppnås.
 - Dersom standardiseringsarbeidet skal benyttes som et forbrukerpolitisk virkemiddel er det behov for overordnede mål, strategier, prioriteringer og planer.
 - Når det i St.prp. nr 1 sies at Forbrukermyndighetene prioriterer ”deltakelse i standardiseringsarbeid knyttet til barneprodukter, leketøy, personlig verneutstyr, antennelighet av møbler, madrasser og tekstiler, trafikk sikkerhet, informasjons- og kommunikasjonsteknologi og matvareområdet”, skjer en slik prioritering uten at utrederne kan finne noen samlet plan for deltakelse på alle disse feltene og heller ingen plan for hvordan det skal etableres kunnskaper på feltene.
 - Skal det legges til rette for forbrukerinnflytelse i så vel det nasjonale som det internasjonale standardiseringsarbeidet kreves ressurser, kontinuitet, samordning og kunnskaper.
 - En overordnet plan for standardiseringsarbeidet - og nødvendig oppfølging - må være forankret i departementets nasjonale mål. Samtidig må man gjennom koordinering utnytte de samlede ressursene som er tilgjengelig for standardiseringsarbeidet.
 - Dersom departementet etablerer deltakelse i standardiseringsarbeidet som et forbrukerpolitisk virkemiddel bør prioriteringer skje ut fra
 - 1) norske interesser
 - 2) hvor norske interesser ikke kan forventes å bli dekket av andre nasjoner eller internasjonale/europeiske forbrukerorganisasjoner.
- I tillegg må det være en forutsetning at det velges deltagelse på områder og temaer hvor det kan etableres tilgang til og utvikling av kunnskaper
- Det bør finnes muligheter til og forutsetninger for en vertikal satsning på det fagområdet / temaet som velges.
 - Det foreslås 3 mulige satsingsområder: ”bærekraftig miljø og forbruk”, ”barn og unge” samt ”tjenester”. Det er ikke lagt til grunn noen rangering mellom disse. Det er imidlertid forklart på hvilket grunnlag disse 3 områdene har blitt valgt.

8 Forbrukerperspektiv på standardisering av varer og tjenester

-

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet (BFD) har erkjent betydningen av å trekke forbrukerperspektivet inn i arbeidet med standardisering av varer og tjenester – kanskje ikke minst på bakgrunn av utviklingen ellers i Europa og øvrige industrialiserte land. Departementet har derfor tatt initiativ til en nærmere utredning av spørsmål tilknyttet sentrale forbrukerrelevante temaer, sikring av forbrukerinteresser, myndigheters og tilsynsorganers rolle mht. ivaretagelse av forbrukerinteresser, samt organiseringen av innsatsen.

Det blir i prosjektbeskrivelsen pekt på at mye av arbeidet med spesifikasjoner i standarder er overlatt til nasjonale og internasjonale standardiseringsorganisasjoner som følge av ”ny-metode-direktiver” og funksjonelt regelverk. Dermed har standarder gjerne kommet i stedet for mer detaljerte regelverk. Det pekes også på at ansvar i mange tilfeller overlates til økonomisk sterke produsenter av varer og tjenester fordi myndighetene legger opp til at ulike interessenter selv må dekke (deler av) utgiftene. Allmennhensyn, og herunder forbrukerinteressene, risikerer dermed å komme i bakgrunnen.

I de senere år har myndighetene i Norge (representert ved BFD som sektoransvarlig for forbrukerspørsmål) foretatt prioriteringer som begrenser ressursene til standardiseringsarbeidet.

1.1.1 Hva skal vi med standardisering?

Standardisering griper på mange måter inn i økonomisk virksomhet knyttet til varer og tjenester. I det følgende vil det fokuseres på bruk av standarder i et forbrukerperspektiv. Med dette mener vi forbrukernes interesser i utarbeidelsen av felles retningslinjer for hvilke funksjonskrav som skal stilles til varer og tjenester, og hvordan usikkerheten ved kjøpsprosessen og bruk av de ulike produktene kan reduseres.

Et internasjonalisert regelverk blir i økende grad nødvendig på grunn av økt omsetning av varer og tjenester over landegrensene. Hensynet til forbrukerne må derfor i økende grad ivaretas gjennom utvikling av internasjonale standarder for produkter, produksjonsmetoder, tjenesteyting etc. I konkrete spørsmål om produkters kvalitet, nytteverdi, miljøpåvirkning, sikkerhet og levetid ligger det et naturlig spenningsfelt av kryssende interesser mellom produsenter, forbrukere og myndigheter. Når slike spørsmål etter hvert blir knyttet opp til faglige og tekniske aspekter og krav, vil standardiseringsprosessen være et viktig instrument for å oppnå løsninger som alle parter kan leve med.

Det er utredernes mening at standardiseringsarbeid vil spille en stadig større rolle som mulig tilgjengelig forbrukerpolitisk virkemiddel etter hvert som internasjonaliseringen øker, og setter grenser for virkningen av nasjonal lovgivning.

I den nye globaliserte tid kan utviklingen av standarder tilby forbrukeren to goder:

1. Gjennom gode standarder kan forbrukeren sikres at viktige egenskaper ved varer og tjenester ivaretas. Dette på tross av de begrensninger åpne landegrenser setter for nasjonale juridiske virkemidler.
2. Standardisering åpner i tillegg for konkurranse og hindrer proprietære løsninger som gjør forbrukeren leverandørvhengig. I det globaliserte verdensbildet kan ellers de ”utviskede” landegrensene fort erstattes av markedets ”konserngrenser”.

1.1.2 Dagens situasjon

Dagens standardiseringsarbeid på forbrukerfeltet gjennomføres i all hovedsak uten et overordnet mål eller som en helhet. Departementet har i praksis delegert målsettingen for deltakelse i standardiseringsarbeidet til Forbrukerrådet som interesseorganisasjon, og til Produkt- og elektrisitetstilsynet (P&E) som forvaltningsorgan på produktsikkerhetsområdet. I tillegg får et av bransjeorganene under Norsk Standardiseringsforbund (NSF) økonomisk støtte for å koordinere deler av deltakelsen fra forbrukersektoren. Deltakelse i standardiseringsarbeidet og utvikling av, eller tilgang til, kompetanse skjer helt uten sektorielle overordnede mål og prioriteringer, og kontinuiteten lider under stor finansiell usikkerhet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det i dag, med en sviktende samordning og en sprikende organisering, utøves noen optimal innflytelse av bred forbrukerpolitisk betydning fra norsk side innenfor nasjonal og europeisk standardiseringsarbeid.

1.2 Formål og problemstilling

Denne utredningen har som formål å rette søkelyset på hvordan forbrukerinteressene best kan ivaretas i dagens situasjon, uten store endringer i den samlede ressursinnsatsen. Det i seg selv krever en avklaring mht. et overordnet mål og utforming av en strategi som gjør det mulig å nå dette målet. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng, er dermed hvilken status standardiseringsarbeidet skal ha i norsk forbrukerpolitikk. Innenfor denne rammen er problemstillingen knyttet til følgende punkter:

- Identifisere og gå gjennom forbrukerrelevante temaer innen standardisering. (Forbrukerinteressene er relevant innenfor alle fagorganenes områder);
- Beskrive hvordan forbrukerinteressene kan sikres kompetanse fra universitet- og forskningsmiljøer;
- Utrede hvilken rolle myndigheter og tilsynsorganer på ulike områder bør ha når det gjelder å ivareta forbrukerinteresser i standardiseringsarbeidet;
- Foreslå en samlet plan for forbrukerinteressenes arbeid med standardisering, som kan innebære forslag eller skisse til hvordan innsatsen kan organiseres;

2 Standardisering som begrep og virkemiddel

I Mordal & al. (2000) pekes det på at standardisering av varer og tjenester kan ha flere hensikter. Standarder kan etablere normer for kvalitet ved å sette operasjonelle minstekrav som en vare eller tjeneste må tilfredsstille for å være tilgjengelig på markedet. Kontrollerende myndigheter og forbrukere kan gjennom standardkrav forsikre seg om at produktene holder en viss kvalitet. Standarder kan ellers forbindes med mange aspekter ved en vare eller tjeneste: anvendelighet, funksjonalitet, holdbarhet, sikkerhet, helse, miljø osv. Sterkt knyttet til spørsmål om standardisering er også tillitsaspektet som i mange tilfeller er særs viktig for forbrukerne. I dette kapitlet ser vi nærmere på betydningen av standardisering som begrep og virkemiddel.

2.1 Hva er standardisering?

I NSF sine hjemmesider finner man følgende definisjon på en standard :

«En standard

- beskriver viktige sider av varer, tjenester og/eller arbeidsprosesser (dette inkluderer også prøvingsmetoder)
- er et forslag til valg av alternativer, men utelukker ikke andre løsninger
- utarbeides etter initiativ fra interessegrupper som ønsker seg felles spilleregler i markedet
- kan fremme nasjonal konkurransedyktighet og bidra til utvikling av formålstjenlige og sikre produkter og produksjonsprosesser
- er frivillig å bruke, unntatt når myndighetene krever at de skal brukes, eller når det i avtaler er bestemt at de skal brukes. »

Uansett hva en standard dekker, så starter utformingen vanligvis med en ide – en visjon om en bedre måte å gjøre tingene på i forhold til bestemte krav. Tekniske handelshindere – ulike tekniske eller juridiske forhold eller bestemmelser – kan legge større eller mindre begrensninger på bruken av et produkt. Med en standardisering følger en harmonisering av disse forholdene, noe som gjør at et produkt kan selges og brukes i alle land hvor standarden gjelder. EU utarbeider f.eks rammedirektiv på utvalgte produktområder med overordnede krav til helse, miljø og sikkerhet, som produktene skal oppfylle. Dette kalles direktiv etter ”ny metode” (The New Approach). De mer detaljerte tekniske spesifikasjonene gis i form av såkalte ”harmoniserte standarder”.

Standarder får i økende grad betydning for nasjonale lovverk. Her i landet har denne utviklingen kommet spesielt langt på bygningssiden (jf. Bygningsloven med krav til isolasjon og brannsikkerhet fastsatt i bygningsstandardene). Dette gjør at lov- og regelverk kan bestå over lengre tid, mens den tekniske utviklingen blir tatt hensyn til gjennom endringer i en underliggende standard.

Slike forhold gjør det spesielt viktig å delta i standardiseringsarbeid på områder hvor man har særlige interesser eller hensyn å ivareta. For forbrukersektoren kan dette være på flere felt

siden ”forbrukerene” ikke er en homogen gruppe. Det synes imidlertid selvsagt at Norge må delta i det standardiseringsarbeid som berører saksområder av nasjonal interesse. Disse er som regel også knyttet til forbrukerinteresser, som her i landet tradisjonelt har hatt en mer sentral plass enn i andre deler av Europa.

2.2 Behovet for standardisering i forbrukerperspektiv

Et vesentlig mål med standardisering er, som tidligere nevnt, å fjerne såkalte tekniske handelshindre. Når produktene gjøres mer ensartede og sammenliknbare, gjøres pris til et primært produktaspekt. Det øker forbrukernes muligheter til å opptre mer rasjonelt i markedet, noe som igjen bidrar til å øke konkurransen når det gjelder kjøp av varer og tjenester. En annen fordel ved å øke substitusjonsmulighetene, er at produktene blir lettere å skifte ut uansett produksjonssted. von Sydow (1990) peker på at dette kan innebære en rasjonalisering av produksjonen og redusere kostnader til produksjon og markedsføring.

Standardisering kan på den annen side også redusere mangfoldet, både ved at produsentene i mindre grad kan konkurrere på produktegenskaper, og ved at forbrukerne blir mindre oppmerksomme og opptatt av nyanser mellom produktvarianter. Noen ganger kan standardisering derfor stenge for innovasjon og økt brukertilpasning. I forbindelse med produktutvikling er dette et vesentlig moment.

Innledningsvis nevnte vi tillitsaspektet ved standardisering. Gjennom standardisering kan forbrukerne ha tillit til at de produktene de kjøper oppfyller visse krav knyttet til funksjonalitet, holdbarhet, sikkerhet, miljø, helse osv. Et risikomoment ved kjøp blir dermed redusert. Det kan være en fare for at tilliten utvikler seg til blind tillit, dvs. at forbrukerne tror at myndighetene har sørget for å fjerne alle farlige og dårlige produkter. De kan fortsatt finnes på markedet, enten fordi kontrollen svikter, eller fordi standardene ikke er gode nok. En annen fare er at produsentene ikke motiveres til å forbedre produktene utover minimumsstandardene (Mordal & al., 2000).

Standardisering må knyttes til spørsmål om markedsrelevans. I et forbrukerperspektiv er det da vesentlig at dette gjelder standarder for varer og tjenester som forbrukerne trenger, og som på en adekvat måte er rettet mot forbrukerspørsmål. I denne sammenheng påpeker ANEC (1998) som følger:

«The importance of research and testing in identifying priorities in standardisation should not be under-estimated. Many community-funded research projects have direct consequences for standardisation activities. In addition to the requirement for a high level of consumer protection under Article 100a of the Treaty of Rome there is now also a clear Commission requirement under Article 129a to initiate action aimed at promoting consumer protection and under Article 152 to initiate action aimed at obviating sources of danger to human health.»

Standardiseringsarbeid er spesielt viktig når :

1. det bidrar til redusert risiko forbundet med bruken av et produkt
2. produktet gjøres mer tilgjengelig for utsatte grupper i befolkningen
3. det bidrar til å gjøre produkter mer miljøvennlige.

ANEC (1998) peker blant annet på betydningen av at standardisering også kan hindre sosial eksklusjon gjennom å fremme prinsipper for design som sikrer at sårbare samfunnsgrupper ikke blir utestengt fra å bruke produkter og tjenester. Vi avslutter dette avsnittet med en konklusjon fra ANEC (1998):

«There has to be a much greater involvement of consumers in the work of national standards bodies and increasingly there is a need for greater openness and transparency at the international level.»

3 Dagens organisering av standardiseringsarbeidet

3.1 Internasjonalt og i Europa

Standardiseringsarbeidet innen ISO/CEN og IEC / CENELEC er organisert i prosjekter som styres av tekniske komiteer (TC) på nasjonalt, europeisk og internasjonalt nivå. Standardene utarbeides i arbeidsgrupper (WG). De tekniske komiteene og arbeidsgruppene består av deltakere fra for eksempel bedrifter, myndigheter, forskning, frivillige organisasjoner, forbrukere eller arbeidstakerorganisasjoner. I europeisk og internasjonal sammenheng vil deltakerene komme fra de landene som har vist interesse for å delta i arbeidet. Deltakerne i TC'ene er nasjonale delegater, mens de som deltar i WG'ene, er eksperter innenfor det fagfeltet som det skal utarbeides standarder på.

På enkelte fagområder er arbeidsmengden i de tekniske komiteene så stor at det er opprettet underkomiteer (SC). Dette gjøres for å fordele arbeidsmengden innenfor én teknisk komité, i stedet for å splitte den opp i flere.

ISO (The International Organization for Standardization) er en verdensomfattende organisasjon av nasjonale standardiseringsorganer. ISO er ikke en myndighetsorganisasjon. Oppdraget er å fremme utvikling av standardisering og aktiviteter i sammenheng med dette på verdensbasis. Dette skal gjøres for å fremme utveksling av varer og tjenester samt å utvikle samarbeid teknisk og økonomisk.

CEN (European committee for Standardization) har i oppdrag å fremme frivillig teknisk harmonisering i Europa i samarbeid med de internasjonale organisasjonene. CEN er en viktig bidragsyter til europeiske standarder og tekniske spesifikasjoner innen alle områder unntatt elektroteknisk (som dekkes av Cenelec) og telekommunikasjon (som dekkes av ETSI)

IEC (the International Electrotechnical Commission) er en verdensomspennende organisasjon som har til oppgave å lage og publisere alle standarder for bruk innen elektrisk og elektronisk (og tilhørende teknologier) arbeid. Som for ISO er oppdraget å fremme utvikling av standardisering og aktiviteter i sammenheng med dette på verdensbasis.

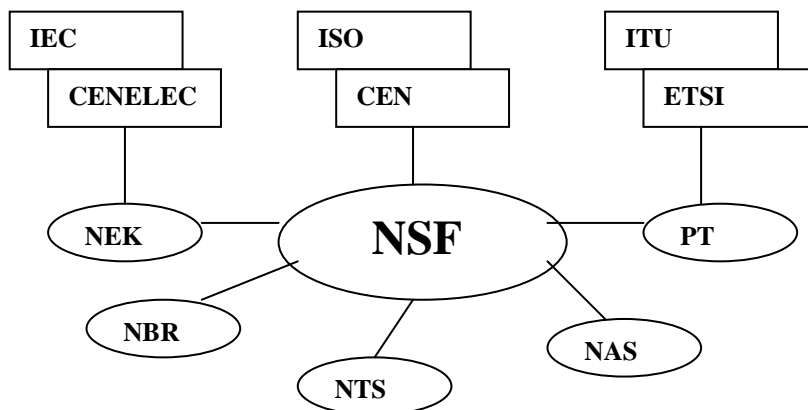
CENELEC (the European Committee for Electrotechnical Standardization) har som CEN i oppgave å fremme frivillig teknisk harmonisering i Europa i samarbeid med de internasjonale organisasjonene. CENELEC er en viktig bidragsyter til europeiske standarder og tekniske spesifikasjoner innen det elektrotekniske området.

ITU (International telecommunication union) er en internasjonal organisasjon der offentlig og privat sektor koordinerer den globale innsatsen vedrørende telekommunikasjon og tilhørende tjenester. ITU-T er en av 3 sektorer innen ITU. ITU-T skal sørge for effektiv og oppdatert produksjon av høy-kvalitets standarder som skal dekke alle felt av telekommunikasjon unntatt radio som dekkes av ITU-R.

ETSI (the European Telecommunications Standards Institute) er en non-profit organisasjon som har til oppgave å lage telekommunikasjons-standarder for bruk innen Europa.

3.2 I Norge

Organisering av standardiseringen i Norge er inndelt i ulike fag-/arbeidsområder. Modellen viser hvordan dette er oppbygd, og de ulike organisasjonenes tilknytning i europeisk og internasjonal sammenheng.



Ca. 1500 frivillige norske eksperter deltar i det internasjonale standardiseringsarbeidet. Den årlige ressursinnsatsen er beregnet til ca. 80 millioner kroner (tall fra NSF's hjemmesider).

NSF (Norges standardiseringsforbund) koordinerer standardiseringsarbeidet i Norge. Som det norske medlemmet av den europeiske standardiseringsorganisasjonen (CEN) og den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO), har NSF ansvaret for deltakelse i standardiseringsarbeidet innenfor disse organisasjonene. NSF er også ansvarlig for å implementere resultatet av det europeiske og internasjonale arbeidet i Norge.

I henhold til gjensidige internasjonale avtaler, er NSF forpliktet til å annonsere alle standardiseringsprosjekter og nye standarder. Dette skal omfatte både nasjonalt, europeisk og internasjonalt standardiseringsarbeid.

Utenfor mandatet til NSF ligger internasjonal handel med mat som er regulert gjennom WTO-regelverket og **Codex Alimentarius**. Norge vurderer det som viktig å delta i utformingen av standarder på matområdet, fordi disse vil ligge til grunn for det internasjonale handelssamarbeidet.

NEK (Norsk Elektroteknisk komite) er en selvstendig og nøytral organisasjon, som har ansvaret for standardiseringen på det elektrotekniske området i Norge. NEK er det norske medlem i IEC og CENELEC. NEK vedtar og markedsfører Norske elektrotekniske normer. I det øverste organ, representantskapet, er norske institusjoner, organisasjoner, etater og konserner representert. Disse har interesser i normarbeidet, og støtter NEKs virksomhet faglig og økonomisk. Representantskapet velger styret som bl.a. oppretter normkomiteer der det tekniske arbeidet gjøres. Normkomiteene representerer Norge i det internasjonale arbeidet, hvor ko-

mitemedlemmene har mandat til å delta på vegne av NEK. Normarbeidet er åpent for deltakelse for alle berørte interesseparter.

NBR (Norges Byggstandardiseringsråd) er norsk fagorgan for standardisering innen bygg og anlegg, inklusive faste marine konstruksjoner. I tillegg har NBR ansvaret for tverrfaglig standardisering innen akustikk og brann. Den viktigste oppgaven for NBR har vært å delta i CEN for ivareta norske interesser, og denne deltagelsen beslaglegger mesteparten av NBRs ressurser. Siden en rekke standarder med betydning for Norge utarbeides globalt, og aktiviteten på bygg- og anleggsområdet i ISO også fortsatt er stor, må NBR dessuten delta aktivt i en rekke arbeidsgrupper i *den globale standardiseringsorganisasjonen (ISO)*. På områder som ikke berøres av internasjonale standarder, utarbeider NBR nasjonale standarder. Dette gjelder tekniske standarder som trengs i tillegg til internasjonale standarder, juridiske standarder og standarder for beskrivelser.

NTS (Norsk Teknologisenter) er et kompetanse- og servicesenter for standardisering og teknologiformidling rettet mot norsk teknologiindustri, IT-industri samt olje- og gassindustri. De har store nasjonale og internasjonale nettverk innen sine arbeidsområder og organiserer 11 forskjellige standardiseringsområder samt administrerer flere nasjonale fagtekniske sekretariater: NORSOK (Norsk Sokkels Konkurranseseposisjon), IT-sekretariatet, Norsk Stålforbund, Norsk Sveiseteknisk Forbund, FROSIO (Faglig Råd for Opplæring og Sertifisering av Inspektører i Overflatebehandlings-fagene), Den Norske Trykkbeholderkomite og Norsk Teknologiforum AS.

NAS (Norsk Allmennstandardisering) er en stiftelse med standardiseringsfaglige oppgaver innenfor forbrukersektoren, helsesektoren, landbrukssektoren, miljøsektoren og handels- og kontoradministrasjon. Innenfor sitt faglige ansvarsområde skal NAS:

- utarbeide forslag til Norsk Standard i overensstemmelse med norske behov og interesser
- organisere deltakelse i norsk og internasjonalt standardiseringsarbeid
- medvirke aktivt til at norske interesser fremmes internasjonalt
- fremme bruken av standarder

PT (Post og Telestandardisering) er det norske fagorganet for telestandardisering. De viktigste oppgavene er koordinering og videreformidling fra det internasjonale og europeiske arbeidet innen området. Internasjonalt er PT medlem i ITU (International Telecommunication Union) og på europeisk nivå medlem i ETSI (European Telecommunications Standards Institute)

Standardisering av posttjenester er et relativt nytt område innen standardisering, og er i stor grad igangssatt som en videreføring av krav som fremgår av EUs postdirektiv. Det viktigste arbeidet innen dette feltet skjer i regi av CEN som har opprettet en egen komite for utvikling av standarder innen posttjenester.

4 Målet for forbrukerrelatert standardiseringsarbeid

Utformingen av standarder spiller i dag en sentral rolle i formidlingen av varer og tjenester til forbrukerne. I tillegg til sikkerhets- og miljøkrav, gjelder det krav knyttet til bruken av ny teknologi, tilgjengeligheten til bestemte varer og tjenester, regulering av nye produkter og former for forbrukervern der det før var tilstrekkelig med regulering. Alt dette er forhold som berører forbrukerne på godt og vondt. Forbrukerrelatert standardiseringsarbeid er viktig både når det gjelder tilpasningen mellom varer og tjenester i forhold til aktuelle individuelle brukerbehov, og i forhold til mer samfunnsmessige konsekvenser. Vi mener det er viktig å ta et slikt utgangspunkt, når vi i dette kapitlet tar opp spørsmål om hva som bør være målsettingen for forbrukerrelatert standardiseringsarbeid her i landet.

4.1 Bekymringsaspekter

Tilsynsorganene tar utgangspunkt i statistikk når de vurderer sin deltagelse i standardisering. Mange forbrukere ser også et annet vesentlig aspekt ved håndteringen av varer og tjenester, og det er bekymring. Statistikken kan fortelle oss én ting om en egenskap ved et produkt. Det vi bekymrer oss for, kan imidlertid være et helt annet aspekt ved produktet.

Hvor og på hvilket grunnlag man bør delta for å ivareta forbrukerinteressene i standardisering, bør derfor også ivareta denne bekymringen. Sett i relasjon til det å ivareta *brukermedvirkning* blir det spesielt viktig. Hvilke varer og tjenester kan forårsake bekymring, og hvordan kan vi bidra til å redusere dette?

SIFOs forskning innen tjenestefeltet tyder på at brukernes ønsker om å medvirke i utforming og utvikling av tjenesters innhold og kvalitet, kan variere mye ut fra hvilke saksområder det dreier seg om (Mordal, 1997). Løsninger på problemer og spørsmål som krever spesiell fagkompetanse, synes mange enkeltbrukere er greit å overlate til dem som har den aktuelle og tiltrødte fagkunnskapen. Det er viktig at forbrukerne på bestemte områder kan ha tiltro til det fagfolk kan, gjør og anbefaler.

Myndighetene har ansvar for forbrukerpolitikken, og i senere år har det vært mange eksempler på betydningen av å ta forbrukerne på alvor. Det gjelder så vel spørsmål om individuell risiko, som samfunnsmessige konsekvenser som følge av forbrukernes reaksjoner og atferd. Innen visse forbruksområder kan bekymringsnivået til tider være svært høyt, og medføre uønskede konsekvenser i en større samfunnsmessig sammenheng. Reaksjoner på forekomsten av kugalskap er eksempel på at bekymringsnivået i befolkningen kan slå ut både som individuell frykt, og gi store samfunnsmessige konsekvenser. Avsløringer om farlige kjemiske forbindelser i stoff som blir brukt til leketøy for barn, kan likeledes skape problemer både på individuelt og kollektivt nivå. Slike påpekninger og avsløringer kan imidlertid også bidra til å bygge opp under en tiltro til at enten myndigheter, eller bestemte fagmiljøer kan takle problemene. Det kan i sin tur senke bekymringsnivået, og minske frykten hos allmennheten. Derfor er det viktig at nøytrale instanser kan bidra med å ivareta forbrukerinteresser på en måte

som skaper tiltro i befolkningen, samtidig som de har kompetanse til å bruke og framskaffe nødvendig kunnskap om forhold som har betydning for forbrukerne.

Organisasjoner som ivaretar forbrukerinteresser må derfor ha tilgang til aktuell ekspertise. De må kunne påta seg å framskaffe kunnskap, og gi innspill i standardiseringsarbeidet basert blant annet på tester, undersøkelser og forskning innen sentrale faglige saksområder. Forskjellige brukergrupper må gis muligheten til å vise hvordan de kan – eller ikke kan – mestre bruken av et produkt (for eksempel i tilknytning til ergonomiske forhold og tilgjengelighet), og angi hvordan egne behov best kan dekkes av et gitt tilbud. I prosesser med sikte på å utforme standarder, er det ut fra dette vesentlig å kunne skille mellom ulike sider av standardiseringsarbeidet. Målet for forbrukerrelatert standardiseringsarbeid må være å finne en samordnet løsning mellom forbrukerkrav - og andre aktuelle krav - som gjør det mulig å utvikle produkter som både er til nytte for forbrukerne, og som også oppfyller vesentlige samfunnsmessige krav til bruken av produktene. Det betyr ikke at forbrukerinteressene skal fremmes på bekostning av andre viktige krav, men heller at standardiseringen sørger for å samordne alle aktuelle krav på en best mulig måte, tilpasset behov hos ulike grupper av brukere. I denne forbindelse kan det både bli snakk om særskilte former for tilrettelegging (jf. krav om kilde-sortering ifm. renovasjon), informasjonsformidling og forskjellige former for forbrukeroppplæring.¹ Morgendagens utfordringer i tilknytning til spørsmål om samordning av blant annet offentlige tjenester, vil også øke behovet for standardiserte løsninger. De må ivareta forbrukerbehov, så vel som sikkerhetskrav knyttet til for eksempel til personvern.

4.2 Samfunnsmessige konsekvenser

Forbrukernes reaksjoner og atferd i forhold til bruk/ikke bruk av bestemte varer og tjenester kan gi vidtrekkende samfunnsmessige konsekvenser. Allmenn frykt eller valg fra forbrukernes side om å bruke eller velge bort kjøp av bestemte varer (genmanipulering) og tjenester (kollektivtransport, internetthandel) kan for eksempel skape både økonomiske, miljø- og helsemessige utslag på samfunnsnivå. Standardisering relatert til sikkerhet av produkter kan ha direkte innvirkning og betydning for folks liv og helse. Dette kan være alt fra brannsikkerhet i huset man bor i, til at enkelte produkter til bruk i hjemmet og produkter for barn, er sikre i bruk. Selv om det ikke alltid går direkte på livsfare, vil også reduksjon av uhell og mindre incidenter være et viktig mål for arbeidet. Spørsmålet om samfunnsmessige konsekvenser har også betydning i forhold til krav om tilgjengelighet til – og kvalitet på – ulike varer og tjenester. Blant annet kan omstillinger i tilknytning til offentlig forvaltning, innebære endringer som får konsekvenser for økonomi og bosetting i distriktene. Likeledes stilles det en rekke krav til strukturendringer, for eksempel i tilknytning til offentlige tjenester. Likhet i tilgjengelighet og likeverdige tilbud, krever i seg selv at forbrukerinteressene må tillegges vekt i standardiseringsarbeidet, og den aktuelle politikken som utformes rundt spørsmål om standardisering (Mordal & al., 2000). Det kan videre bety mye å begrense uheldige helsemessige utslag av kommersielle interesser, som ikke tar hensyn til sentrale forbrukerinteresser.

Spørsmålet om en rimelig standard både på offentlige tjenester og private varer og tjenester, kan også knyttes til et rettferdighetsperspektiv: Er det rett og rimelig at tilbudene i forskjellige deler av landet varierer i tilgjengelighet og kvalitet når folk betaler like mye i skatt? Folk i utkantstrøk kan risikere å få betydelige merkostnader både til varer, til transport og i form av

¹ I denne forbindelse nevner vi betydningen av forbrukeroppplæring når det gjelder å ta i bruk nye tilbud innen offentlig tjenesteyting for eksempel. Ifølge Stat & Styring nr. 4, 2000, påpeker Hanne Osdal at målet er at flest mulig tjenester skal gjøres elektronisk innen tre år. Vi kan allerede levere selvangivelse over internett og 24 timer i døgnet, syv dager i uka, skal vi kunne sende byggesøknad, søke jobb eller sjekke status for søknad om barnehageplass. Gjennom offentlige servicekontorer skal brukeren slippe kompleksiteten i flere forvaltningsnivåer og et utall av statlige etater med forskjellig type organisering og egne rutiner. Disse kontorene hjelper også med slik kontakt for dem som ikke har en PC hjemme, eller som ikke behersker datateknologien godt nok.

tidsbruk/-spille. Standardisering kan også knyttes til åpningstider og ruteavganger, som aspekt ved tilgjengeligheten til varer og tjenester. Dermed kan standardutforminger bidra til større grad av likebehandling av forbrukere, også på tvers av geografiske skiller.

Det er viktig at man i standardiseringsarbeidet har forståelse for de konsekvensene forbrukernes individuelle atferd samlet kan få på samfunnsnivå (jf. økt allmenn frykt for kugalskap). Fra et forbrukerperspektiv er det derfor vesentlig at utformingen av vare- og tjenestetilbud skjer nedenfra og opp og ikke omvendt. Det er brukernes behov som må være utgangspunktet, samtidig som risikomomenter ved bruken også blir ivaretatt av hensyn til ulike samfunnsmessige konsekvenser. Det gjelder ikke minst i forhold til sikkerhets- og miljøkrav, som den vanlig forbruker har liten eller ingen forutsetning for å vurdere i en faglig sammenheng.

På europeisk nivå arbeides det blant annet med en standard for forbrukerinformasjon når det gjelder tjenester (CEN-prosjekt).² Forbrukervanene er i forandring, og forbrukerne vil stadig stille nye og andre krav. Standardiseringsarbeidet kan kanskje bidra til å få samfunnsmessige konsekvenser av forbrukeratferd inn i positive spor, gjennom angitte punkter om standardisert forbrukerinformasjon:

- Hvem tilbyr?
- Identifikasjon av tjenesteyter (er dessverre ingen selvfølgelighet);
- Produktets omfang og begrensninger;
- Samhandlingen mellom yter og mottaker kan gi grunnlag for konflikt og uenighet. Riktig informasjon til riktig tid til riktig person er en forutsetning for at en tjeneste skal fungere tilfredsstillende;
- Hva er innholdet i tjenesten/produktet?
- Introduksjon/presentasjon av tjeneste-/produktinnhold kan utformes forskjellig (muntlig/skriftlig), men må gi forbrukeren nok informasjon;
- Er tilleggstjenester tilgjengelig?
- Forbrukeren gjøres kjent med eventuelle alternativer eller andre tjenestetyper;
- Hvilke garantier kan tilbyder gi mht. utført tjeneste?
- Er det kontroll av tjenesten – basert på en standard?
- Er det risikoer, økonomiske eller helsemessige ved å bruke tjenesten/produktet?
- Hva koster produktet – også totalt (inkl. abonnement etc.)?
- Finnes et tilbakemeldingssystem for både positive og negative brukerreaksjoner?
- Klageadgang – til hvem og hvordan?

Mordal & al. (2000) peker på at informasjon av denne typen må være utformet på en slik måte at den er enkelt tilgjengelig for alle brukere. Utfordringen ligger i å tilpasse informasjonen til enkeltbrukere slik at forståelsen av budskapet blir tydelig og klart. Både tjeneste- og varesektorer vil måtte tilpasse seg både forbrukere i tradisjonell forstand og forbrukere som agerer på nye måter – med ulike konsekvenser for samfunnet som helhet.

² I 1999 ble det tatt et initiativ til å starte arbeidet med tjenestestandarder i Europa, og CEN – den Europeiske Standardiseringsorganisasjonen – sendte ut et høringsnotat om temaet: *CEN/BT/WG 104, Measurement in the field of services*. Dokumentet gir en kort beskrivelse av hva og hvordan en tjenestestandard kan utformes, og hva den bør inneholde. Forslaget er et forsøk på å tilpasse tjenester til den tradisjonelle formen for produktstandarder, og den inneholder flere spørsmål som krever videre arbeid, for eksempel: Hvordan kan tjenesteytere kategoriseres? Hvilke kriterier bør en bruke når en tjeneste skal spesifiseres? Hvilke parametre for ytelse bør man bruke? (Mordal & al., 2000)

5 Hvem skal representere forbrukerinteressene?

Forbrukerinteressene kan gjøres gjeldende på ulike nivåer, mer eller mindre direkte. Her tar vi først og fremst hensyn til deltakelse eller medvirkning fra forbrukersiden i relasjon til en overordnet politikk for standardiseringsarbeidet. Det betyr at vi ikke drøfter forbrukermedvirkning i direkte forbindelse med for eksempel produktutvikling. Hovedspørsmålet i dette kapitlet er hvordan forbrukerinteressene skal ivaretas i standardiseringsarbeidet i forhold til en overordnet forbrukerpolitikk. Hvem skal representere forbrukerinteressene på hvilke nivåer og på hvilken måte? Kravet om forbrukerdeltakelse må imidlertid være forankret i et norsk standardiseringsengasjement, som sier noe om hva man vil oppnå gjennom europeisk og internasjonal standardisering.

5.1 Hva mener vi med forbrukerinteresser?

I dagens samfunn stilles det store krav til forbrukerrollen. For å kunne mestre denne rollen i forhold til mål om en bærekraftig utvikling – knyttet blant annet til helse, miljø og sikkerhet – og motstå det kommersielle presset på en tilbørlig måte, er forbrukerne avhengig av kunnskap og informasjon fundert på vedtatte rettigheter. Vi ser det som naturlig å definere forbrukerinteresser – både de som omfatter forbrukere individuelt og kollektivt – ut fra de generelt vedtatte forbrukerrettighetene (Norge har gitt sin tilslutning til disse rettighetsreglene). De er et sentralt virkemiddel i balanseforholdet mellom tilbud, etterspørsel og forbruk, og omfatter viktige forbrukerrelaterte saksområder:

- **Grunnleggende behov** – Retten til varer og tjenester som garanterer overlevelse (mat, klær, bolig, helsevern, utdanning og hygiene);
- **Sikkerhet** – Retten til å beskyttes mot varer og tjenester som er farlige for liv og helse;
- **Informasjon** – Retten til å beskyttes mot uheldig/misledende reklame eller produktmerking, og retten til informasjon/fakta som grunnlag for egne valg;
- **Valg** – Retten til å velge vare- og tjenesteprodukter av tilfredsstillende kvalitet til konkurransedyktige priser;
- **Medvirkning – medbestemmelse** – Retten til å uttrykke forbrukerinteresser i utformingen og utførelsen av offentlig politikk;
- **Klage** – Retten til å klage på mangler og dårlige vare- og tjenesteprodukter;
- **Forbrukeropplæring** – Retten til å få de kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å opptre som ansvarlig forbruker;
- **Miljøvennlige omgivelser** – Retten til å leve og arbeide i omgivelser som ikke er truende eller farlige;

5.2 Aktuelle nivåer for forbrukerdeltakelse

5.2.1 Generelt

'Brukeren i sentrum' har lenge vært et honnør- eller slagord blant annet innen offentlig tjenestevirksomhet. Det kunne kanskje med fordel bli en større realitet også i tilknytning til andre virksomheter som selger eller formidler sine produkter til forbrukere. Slagordet krever brukermedvirkning, og innebærer at brukerne får innflytelse på visse beslutningsprosesser og utformingen av produkttilbudet.

Brukermedvirkning kan foregå på mange nivåer: Nasjonalt via interesseorganisasjoner, regionalt og lokalt ved etablering av råd (for eksempel eldreråd, råd for funksjonshemmede osv.) eller at interesseorganisasjoners lokallag trekkes med. Det kan også skje ved at den enkelte bruker eller nærmiljøet trekkes inn i prosessen. Samtidig finnes ulike grader av medvirkning (Rønning & Solheim, 1998; Mordal, 1997; Stromberg, 1978):

- Fullstendig, dvs. brukerstyring;
- Formell, dvs. brukeren deltar i et formelt valgt organ;
- Rådgivende, dvs. brukerne trekkes inn som rådgivere pga. sine erfaringer og kunnskaper;
- Representativ politisk, dvs. gjennom påvirkning av folkevalgte representanter;
- Gjennom eksterne grupper, dvs. ved å øve press via andre organer enn de politiske;
- Holdningsmedvirkning, dvs. ved å gi uttrykk for holdninger og meninger gjennom brukerundersøkelser;
- Henstillingsmedvirkning, dvs. ved å bruke formelle forslags- eller klagekanaler;
- Uformell medvirkning ved å bruke uformelle kanaler som samtaler med ansatte eller lignende i sentrale virksomheter;
- Passiv medvirkning, dvs. ingen direkte påvirkning uten gjennom henvendelser, forespørsler og bruk;

Brukermedvirkning kan for øvrig være knyttet til ulike faser i en beslutningsprosess: Planleggingsfasen, iverksettingsfasen og evalueringsfasen. Rønning & Solheim (1998, s.44) har vist til en måte å knytte grad av brukermedvirkningen til område, som vist i figur 5-1.

Figur 5-1 Brukermedvirkning og innflytelsesområder.

| Innflytelsesområde: | | Grad av innflytelse: | | |
|---------------------|----------------------------------|---|---|---|
| | | 'Talerett' Mulighet til å legge fram erfaringer og syn | 'Erfaringer' Mulighet til å gå inn i dialog med tilbyder | 'Beslutningsmyndighet' Brukerstyring |
| Eget | Eget hjelpetilbud | | | |
| Generelt | Et konkret tiltak eller tjeneste | | | |
| | Helhetlige ressursdisponeringer | | | |

5.2.2 I standardisering

Brukermedvirkning i tilknytning til standardiseringsarbeid kan falle inn under ulik grad av innflytelse og helst i forhold til et mer generelt innflytelsesområde, alt etter hvilket produkt (vare eller tjeneste) det vil være snakk om. Dagens og framtidens brukere kan og vet mer enn tidligere. De vil ha aktuell informasjon, klare beskjeder og veiledning. 'Kunnskapsstyring'

kan brukes som verktøy for å nå fastsatte mål og resultater. En videreføring og styring av kunnskap kan for eksempel dokumenteres i et slags kunnskapsregnskap, som i sin karakter er og kan brukes strategisk også i tilknytning til standardiseringsarbeid. Forbindelsen mellom mer aktive former for brukermedvirkning og standardiseringsarbeid, er vel for øvrig sterkest på et nasjonalt plan.

Formelt sett kan forbrukerinteressene som nevnt i pkt 5.2.1, bli representert av innspill i form av rådgivning og holdningsmedvirkning overfor nasjonale eksperter og interesseorganisasjoner. Disse vil så målbære og videreføre meninger inn i det aktuelle standardiseringsarbeid.

5.3 Standardiseringsarbeidet på nasjonalt nivå

Departementet (**BFD**) sier (St prp nr 1, 2000 – 2001) at de skal ivareta forbrukerinteresser i utviklingen av standarder. Departementet stiller et mindre beløp (kr 405.000 i 2000) til rådighet for deltakelse i standardiseringsarbeidet, men mener lite om konkrete prioriteringer. Eventuelle prioriteringer er dermed i praksis delegert til tilsynet (P&E), interesseorganisasjonen (FR) og fagorganet (NAS), selv om tildelingen av midler skjer gjennom en søknadsprosess til BFD. I stortingsproposisjonen peker imidlertid departementet på 2 spesifikke mål for sitt engasjement:

1. Departementet skal sammen med P&E lage en rullerende plan for deltakelse i standardiseringsprosjekter som anses viktige i forhold til regelverket for produktsikkerhet
2. Norske forbrukerorganer skal gis mulighet til å fremme synspunkter i standardiseringsarbeidet på matvare- og næringsmiddelområdet – Codex Alimentarius

Tilsynet, P&E (jf. Strategisk plan 2000 – 2005) sier at de generelt vil delta i standardiseringsarbeidet for å påvirke sikkerheten og at skade- og ulykkesstatistikk vil legge føringer for deres prioriteringer.

Forbrukerrådet (jf. St prp nr 1, 2000 – 2001) sier at de vil satse på testing og standarder som forbrukerpolitiske virkemidler, og er spesielt opptatt av den pågående internasjonalisering. Rent tematisk synes mat og bærekraftig utvikling, samt tjenesteområdet, å stå sentralt (jf. tabell 2-1, avsn.2.2.1).

Norges standardiseringsforbund (jf. NSF, Strategier og tiltak 2000-06-07) sier at norsk standardiseringsarbeid vil prioritere områdene informasjonsteknologi, bærekraftig utvikling og tjenester – i tråd med den innsatsen som gjøres på europeisk og internasjonalt nivå.

Generelt sett er fagområdene innen Standardiseringsarbeidet delt inn i henhold til et internasjonalt klassifiseringssystem (ICS). Dette innebefatter en lang liste over temaer som spenner fra matematikk via hydraulikk og mekanikk, til elektroteknikk, emballasje, landbruk, gruvedrift osv. Det blir umulig innenfor rammene av dette prosjektet å lage en inngående analyse av de enkelte fagområder, for derigjennom å vurdere hvor det er relevant å delta i standardisering ut i fra et forbrukerperspektiv. Man har derfor valgt følgende tilnærming:

Med utgangspunkt i sentrale aktører som alle angir ivaretagelse av forbrukerinteresser innenfor ulike saksområder relatert til standardisering (BFD, FR, P&E, NSF), kan man sette opp en matrise der man har de nevnte aktører langs den ene aksene. Langs den andre aksene finner vi en *kombinasjon* av forbrukerrelaterte områder fra en grov tilnærming til nevnte ICS-inndeling, sammen med satsningsområder fra aktørene og føringene som legges i St.prp nr 1 om forbrukerdeltagelse i standardiseringsarbeid.

Tabell 5-1 Oversikt over virksomhet knyttet til forbrukerrelatert standardiseringsarbeid utført av ulike organsiasjoner og i forhold til ulike saksområder.

| | Bærekraft & miljø | Mat | IKT | Tjenester | Produkter til bruk i hjemmet | Barn | Trafikk |
|-----|-------------------|-----|-----|-----------|------------------------------|------|---------|
| NSF | X | | X | X | | | |
| FR | X | X | | X | | | X |
| P&E | | | | X | X | X | |
| BFD | | X | X | | X (brannfare v/tekstiler) | X | X |

Sikkerhet er ikke tatt med i oversikten som et eget område, fordi sikkerhetsaspektet i utgangspunktet ligger til tilsynsorganene som en del av deres vedtekter, og deltakelse gjennomføres i henhold til interne mål og strategier. Enkelte institusjoner – som for eksempel SIFO – kan ønske å delta i disse komiteene ut fra eget initiativ og egne målsetninger. Fordi det ikke eksisterer noen samordnet plan, skjer dette i imidlertid ikke som ledd i noen form for overordnet strategi for «forbrukerstandardisering»

Når det gjelder spørsmål om *miljø og bærekraftig utvikling*, oppgir både NSF (Norsk Standardiseringsforbund) og FR (Forbrukerrådet) at dette er prioritert som satsningsområde innen forbrukerrelatert standardiseringsarbeid.

Standardisering av *tjenester* oppgis av så vel P&E (Produkt og Elektrisitets-tilsynet), som NSF og FR som prioritert satsningsområde

Innen *matområdet* er det av de oppgitte institusjonene i første rekke FR og BFD (Barne- og familiedepartementet) som har engasjert seg i standardiseringsarbeid. Dette engasjementet er knyttet til Codex Alimentarius. Regjeringen ønsker å bygge opp gode systemer for representativ forbrukerdeltakelse på matområdet, og å få forbrukerne og forbrukerorganisasjoner inn i en dialog som gir reell medvirkning. Det heter i St meld nr 40:

«Det er ikke uten videre gitt hvem som bør og kan representere og ivareta forbrukerinteressene i de ulike fora på matvareområdet, nasjonalt og internasjonalt. Da deltakelse og innflytelse krever til dels høy og spesialisert kompetanse, anses det i de fleste tilfelle nødvendig med en profesjonell forankring. Forbrukerrådet er den organisasjon i Norge som skal representere og ivareta de brede og generelle forbrukerhensyn.»

Meldingen er imidlertid opptatt av mulighetene for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse i norsk forbrukerdeltakelse. Dette er kompetanse både innefor helse og ernæring, så vel som kunnskaper innen forbrukertillit og - adferd.

Innen standardisering av *IKT* (informasjons- og kommunikasjonsteknologi), angir både NSF og BFD prioriterte forbrukerinteresser

P&E er alene i forhold til de andre aktørene i tabell 5-1 når de setter opp standardisering i tilknytning til *produkter til bruk i hjemmet*, som prioritert arbeid. Deltagelsen vil imidlertid som tidligere nevnt være knyttet opp til hvor det er viktig å delta ut i fra ulykkesstatistikker.

Temaet *barn* er i realiteten knyttet til alle de øvrige temaene i tabell 5-1. Det er dermed også dekket av det sektoransvaret BFD er pålagt i tilknytning til standardiseringsarbeidet. Departementet dekker også spørsmål knyttet til *trafikk* som saksområde. P&E er opptatt med forbrukerrelaterte *sikkerhetsspørsmål* knyttet til *barn*, f.eks lekeplassutstyr.

Som det går fram av tabellen er det til sammen tre av organisasjonene som dekker saksområdet *'Tjenester'*. Hvert av de øvrige saksområdene (bortsett fra produkter til hjemmet) er dekket av minst to organisasjoner.

I lys av et forbrukerperspektivet er det grunn til å påpeke at *funksjon*, i motsetning til *sikkerhet, helse og miljø*, ikke blir ivaretatt av noen organisasjon i standardiseringsarbeidet.

Det er et viktig moment å ta med at det foregår mye forbrukerrelatert standardiseringsvirksomhet også på områder hvor betegnelsen *forbrukerinteresser* overhodet ikke nevnes, eller hvor deltagelsen ikke er nevnt av *forbrukermyndighetene*. Et eksempel på dette er Miljøverndepartementet (MD). I den grad de nevner forbrukere og standardisering gjøres det separat, for eksempel i forbindelse med hovedutfordringer og hovedelementer i miljøvernpolitikken. I handlingsplanen for helse- og miljøfarlige kjemikalier, nevnes ett område hvor disse begrepene møtes:

«Det gjenstår betydelig arbeid før standardiserte miljøverndeklarasjoner finnes for alle relevante produktgrupper».

Det er imidlertid uklart hvor man har tenkt at denne standardiseringen skal foregå – i CEN eller i Norge? Forbrukerne synes ikke å være tiltenkt noen plass i dette arbeidet. Følgelig er konklusjonen at Miljøverndepartementet foreløpig ikke har noen overgripende strategi eller mening om forbrukerinteressenes representasjon i standardiseringsarbeidet.

5.4 Aktuelle spørsmål /svar i internasjonalt standardiseringsarbeide

Innen IKT finnes det på europeisk nivå en sammenslutning dannet i 1995, bestående av de 3 formelle europeiske standardiseringsorganisasjonene (CEN, CENELEC, ETSI), samt et antall mindre fora og konsertier. Denne sammenslutningen heter "Information and Communications Technology Standards Board"(ICTSB). "Chairman of the board": Dr. K.R Dickerson holdt i november 2000 et hovedinnlegg på en workshop om forbrukerdeltakelse i standardisering, i regi av "third annual assembly of consumer organisations" innen EU . Han presenterer i dette interessante innlegget svar på en rekke spørsmål om forbrukerdeltakelse i forbindelse med standardiseringsarbeid:

Spm. 1: Is consumer participation beneficial or a burden on the traditionally industry-driven standardisation?

Svar: Consumer participation is not a burden to traditional standards making. If carried out effectively, it leads to improved standards, and it is in the interests of the ICT industry to ensure effective consumer input to standards.

Spm. 2: Is consumer participation more important nowadays taking the role that standards have been given under EU-legislation (directives) into account?

Svar: Consumer input is even more important with the introduction of the Information Society. It is essential to enhance confidence in the information society as a prerequisite to it taking off, and this will require real dialogue with consumers.

Spm. 3: Is there a sufficient number of consumer representatives participating?

Svar: There is always a shortage of suitably qualified consumer representatives to standards bodies. Consumers can't normally afford to participate in the standards development process in a consistent way and consumers will always have difficulty providing sufficient technical expertise and continuity of participation in standards working groups in order to provide sufficient influence directly on the resulting standards.

Spm. 4: Is it necessary to improve the quality (training etc) of these?

Svar: The relevant industry players are best placed to provide the expertise and funding necessary for actual standards development, and are motivated to do this because they will benefit from the sale of the resulting equipment and services. Consumer input is best utilised through providing requirements for standards rather than participating in the standards development itself.

Spm. 5: Are there means to improve communication and understanding between industry and consumer participants?

Svar: Attempts have been made to improve communication and understanding between industry and consumer representatives (...) but these have only been partially successful.

Spm. 6: Should there be a difference between standardisation on a national and a European Level?

Svar: The ICT industry¹ is global and a way must be found for consumer to provide requirements for standards at the global level as well as through National bodies.

5.5 Kompetanse som kan ivareta forbrukerinteresser

Kompetanse som kan ivareta forbrukerinteresser må knyttes til mulighetene for kommunikasjon og dialog med forbrukerne. Den kunnskapen som framskaffes på denne måten, vil være grunnlaget for innspill i standardiseringsarbeidet gjennom forbrukerrepresentasjonen. Forskning og utviklingsarbeid vil være en naturlig del av dette kunnskapsgrunnlaget, og innbefatter akademikere som har nødvendig fagkompetanse til å designe og gjennomføre aktuelle undersøkelser og tester – og analysere resultatene.

ANEC har i sitt materiale påpekt behovet for at forbrukerinteressene ikke bare lar seg representere ved meninger, men også med kunnskap:

«Det må legges vekt på bedre tilgang til resultater fra forskning og tester. Dette er avgjørende for at forbrukerdeltakelse skal tillegges betydning i standardiseringsarbeidet og kan svært ofte være utslagsgivende for suksess eller fiasko. Det er også behov for bedre tilgang til 'forbrukerattferdsdata' som utgangspunkt for effektiv prioritering.»

Hvis man skal få akademikere med i dette arbeidet, er det nødvendig å gi dem mulighetene til å utføre meriterende arbeid. Forskning og utvikling koster penger. Det er derfor viktig at

¹ ICT: Information and Communications Technology. Brukermedvirkning er i denne sammenheng knyttet til standarder i ICT sektoren, men kan selvsagt gjelde også på andre saksområder.

virksomheten har et mer langsiktig perspektiv, med utgangspunkt i en samlet plan for så vel arbeidet med å framskaffe kunnskapsgrunnlag, som for representasjonen av forbrukerinteresser i standardiseringsarbeidet. Et slikt opplegg vil gi en vinn/vinn situasjon, i og med at akademikere får utført meriterende arbeid, samtidig som underlagsmaterialet for beslutninger blir bedre fundert.

I en liten artikkel fra det svenske Konsumentverket, påpeker Lindell (2000) at forbrukernes interesser lett blir overkjørt når man skal fastsette sikkerhetskrav til ulike produkter innen EU. Det gjelder for eksempel svenske forbrukerkrav om barnesikre sigarettene og sykler:

«Sådana räddar livet på många barn i USA (...) der det sedan 1994 är lag på att tändare ska ha barnsäkerhetsspärr. (Det) minskade antalet bränder relaterade till tändare med 45 procent mellan 1994 och 1998. Antalet dödsfall bland barn som lekt med tändare och orsakat brand sjönk med 43 procent under samma period.

Barncyklar är et annat exempel. I Sverige anser vi att fotbroms är ett måste på barncyklar. Det är dock ett krav som industrins företrädare i de flesta EU-länder är kallsinniga till. Detta trots att handbroms är en ren dödsfälla för bland annat småflickor. Hälften av alla 4-5 åriga flickor har helt enkelt inte den handstyrka som krävs för att kunna använda handbroms. Vi ser med fasa på utvecklingen om industrin även i den här frågan vinner en kommande omröstning».

Ytterligere et eksempel om *'knallpulverpistoler'* (som bl.a. kan gi hørselskader) viser at det er viktig å få fram forbrukerkunnskap, ikke minst om sikkerhetsmessige forhold. Denne kunnskapen kan formidles til forbrukerne, og forskningen kan så sørge for å få fram kunnskap om hvordan forbrukerne vurderer og reagerer i forhold til denne kunnskapen. Kanskje har mange også konkret kjennskap til ulykker forårsaket av produkter som er mer eller mindre farlige i bruk. Forskning kan få fram viktig kunnskap om folks erfaringer, meninger og atferd og gir på den måten også muligheter for medvirkning fra forbrukernes side. Ulike typer forskningsresultater kan påvirke kommersielle interesser langt mer enn rene fakta, dersom de tyder på at forbrukerne styrer unna kjøp av produktene.

Det å få fram kompetanse gjennom virksomhet knyttet til forbrukertester, utredninger og ulike typer kvalitative og kvantitative undersøkelser blant forbrukere og publikum, vil ut fra dette være av vesentlig betydning. Denne formen for medvirkning og innflytelse fra forbrukersiden kan både få fram viktig kunnskap, og gi forbrukerne et maktutøvende fundament til ivaretagelse av sine interesser. Samtidig er det avgjørende viktig at forbrukerrepresentanter i standardiseringsarbeidet også har kompetanse knyttet til utredninger, og framskaffelse av statistikk som belyser risikomomenter og gir grunnlag for konsekvensanalyser. Til sammen gir dette grunnlag for å analysere bekymringsnivå og frykt blant forbrukerne når det gjelder bruken av bestemte produkter. I den sammenheng er det selvsagt viktig at forbrukerinteressene har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere grunnlaget for frykten, og tillit nok til å bidra med løsninger som kan redusere bekymringsnivået. Som eksempel nevner vi problemer og spørsmål knyttet til genmodifisert mat, produktmerking og lignende.

Farquhar (2000) stiller spørsmålet om bruk av benchmarking for å underbygge innslag av forbrukerrepresentasjon i standardiseringsarbeidet:

«The use of benchmarking is advocated in the recent Council Resolution. Could benchmarking of current consumer representation practices help the spread of best practice»?

På nasjonalt nivå er det rimeligvis viktig at kunnskapsgrunnlaget har tilknytning til nasjonale forhold – som kan variere mye fra ett land til et annet. Derfor bør en sikre at tilgangen til aktuell ekspertise, test- og forskningsresultater mv. underbygger forbrukernes posisjon i standardiseringsarbeidet. Det betyr at en også vil stå i en sikrere posisjon mht. hvordan man skal forholde seg til alt som foregår på internasjonalt nivå. En målrettet nasjonal politikk må antas å ha stor betydning i denne sammenhengen.

Forbrukerinteressene bør også sørge for å framskaffe kunnskap om når standardisering er en god løsning, og når den ikke er det. I visse tilfeller vil standardisering ganske enkelt ikke være tingen. I andre situasjoner vil en standardisering bare kreve et minimum av regler som gir nødvendig forbrukerbeskyttelse, mens det i atter andre tilfeller er nødvendig med et strengere legalt regelverk. Farquhar (2000) stiller i den anledning blant annet følgende spørsmål:

- «- How do we determine the limits of the application of standardisation?

- What subjects are or are not suitable for standardisation?

- Does there need to be a legal framework guaranteeing certain basic consumer protections before standardisation can play a role in certain sectors?

- How do we involve the wider consumer movement in the discussion of what sectors are appropriate for standardisation?»

De mest stringente standarder tjener ingen formål, dersom de ikke blir anvendt i praksis, noe som blant annet avhjelpest gjennom sertifisering, markedsoversikter, markedskrefter stimulert ved formidling av forbrukerinformasjon, merking osv. Stikkord i denne sammenheng er tillit fra forbrukernes side. Derfor er også spørsmål om forbrukernes tillit til informasjon etc., og grunnlaget for denne tilliten, vesentlige forskningstema knyttet til forbrukerinteressene.

6 Rollefordeling og virkemidler

Et sentralt og generelt spørsmål i tilknytning til standardiseringsarbeidet er spørsmålet om hvilken rolle hhv. sentrale myndigheter, tilsyns-, fag- og interesseorganisasjoner bør ha for å sikre en rimelig god forbrukerinnflytelse. I dette kapitlet kommer vi nærmere inn på hva som bør være myndighetenes rolle som *utformer* og de øvrige organisasjonenes rolle som *utfører* i standardiseringsarbeidet. Vi vil også sette søkelyset på noen av de virkemidlene som kan være aktuelle for å kunne bidra med tilstrekkelig og tilfredsstillende input, og muligheter til å følge opp standardiseringsarbeidet.

6.1 Myndighetenes rolle som utformer

Slik det er definert her, mener vi med aktører fra myndighetenes side, først og fremst departementet (BFD). Det er imidlertid naturlig i sammenhengen også å ta med tilsynsorganer som er knyttet opp til de ulike departementene. I dette tilfellet Produkt- og Elektrisitetstilsynet (P&E)

Et viktig moment er prinsippet om sektoransvar. Når BFD er gitt et sektoransvar for forbrukersaker, gjelder dette ansvaret ivaretagelsen av forbrukerens interesse generelt i forvaltningssaker, inkludert deltagelse på alle aktuelle fagområder innen standardisering .

Veiledende for myndighetenes arbeid er regelverk, informasjon og tilsyn. Barne- og familiedepartementet skal ivareta et helhetlig forbrukerperspektiv i standardiseringsarbeidet, og fremme et godt samarbeid mellom tilsynsetater på helse-, miljø- og sikkerhetsområder for å effektivisere tilsynet. Effektiviseringspotensialet ligger først og fremst i bedre koordinering av kunnskap og innsats, på tvers av ansvarsområdene til ulike forvaltningsenheter (St. meld. 40).

6.2 Tilsyns-, fag- og interesseorganisasjoners rolle som utførere

Tilsynsorganene (f.eks P&E) har vedtektsfestet sitt arbeid og sine oppgaver relatert til helse, miljø og sikkerhet. De har et ansvar for at interne mål og strategier best mulig ivaretar det som er vedtektsfestet. Deltagelse i standardiseringsarbeid kan være et virkemiddel for å bidra til slik måloppnåelse. Begrunnelsen for deltagelse vil gjerne i all hovedsak være med utgangspunkt i statistikker, og hovedfokus vil naturlig nok være sikkerhet i forhold til ulykker, mat og helse, miljøskade, finansielle plasseringer osv. Det foreligger med andre ord en formell organisering av *sikkerhetsaspektet* når det gjelder forbrukerinteressene. Det samme er ikke tilfelle når det gjelder et aspekt som *funksjon*, enten det er relatert til varer eller tjenester.

Interesseorganenes (f.eks FR) rolle er nedfelt i de enkeltes formålsparagrafer, og synliggjøres gjennom løpende strategier. Det skal på best mulig måte ivareta den gruppen de representerer, gjennom politisk arbeid og/eller gjennom andre påvirkningsmuligheter de måtte ha til

rådighet. For Forbrukerrådet er det forbrukernes interesser som står i fokus. Et av virkemidlene for å ivareta disse interessene, kan være deltagelse i standardiseringsarbeid. Det ligger imidlertid i sakens natur at dette i en slik organisasjon, oftest vil skje på overordnet retningsgivende nivå – og mindre på faglig detaljnivå.

Standardiseringsorganisasjonene (NSF inklusive de enkelte fagorganene: NEK, NAS, PT, NBR og NTS) har rollen som tilrettelegger og koordinator. Hensikten med et tilretteleggende og koordinerende organ, må være at man kan henvende seg og få råd. Dersom det er pågående standardiseringsarbeide innen det fagfeltet man vil ha informasjon om, skal standardiseringsorganene kjenne til dette. Dersom man på den annen side gjerne vil at det skal settes i gang et arbeide, vil fagorganene bidra til planleggingen av hvordan dette i praksis skal gjøres.

Fagorganene skal arbeide i samfunnets tjeneste, men har selv ingen ”mening” i forhold til hvilke interesser som skal ivaretas i standardiseringsarbeidet. Deres oppgave er å bidra til tilrettelegging for de interesser som fremmes fra f.eks myndigheter eller næringsliv. Fagorganenes roller bør derfor begrenses til å koordinere og tilrettelegge for enten individuell deltakelse eller koordinert deltakelse, og fremlegge forslag til komiteer og/eller etablere nasjonale grupper for de aktører som ønsker å delta. Fagorganene kan ikke med utgangspunkt i egen økonomi eller meninger, foreta prioriteringer på vegne av forbrukerinteressene. Det kan bare de som etablerer mål, rammer og strategier gjøre. At det av generelle samfunns- eller næringsinteresser også er ønskelig og interessant å ha med kunnskaper fra forbrukerperspektivet i standardiseringsarbeidet er en annen sak. SIFO har f.eks de siste årene snarere deltatt med sine fagkunnskaper i standardiseringsarbeidet med utgangspunkt i slike ”bransjeinteresser” og egne mål og strategier, enn med utgangspunkt i ønsker og finansiering fra ”forbrukerinteressene”.

6.3 Standardiseringsarbeidets virkemidler

Ulike sider av standardiseringsarbeidet krever ulike former for innsats og påvirkning. Det er på den ene siden snakk om bidrag og innsats for å bestemme og utforme standarder. På den andre siden er det nødvendig å fange opp reaksjoner hos forbrukerne og markedsmessige konsekvenser som standarder kan medføre. Både forbrukerreaksjoner og markedsconsekvenser vil påvirkes av egen erfaring og den kunnskap og informasjon som når fram til forbrukerne om kvalitet og innhold i varer og tjenester. For å kunne få tilstrekkelig og tilfredsstillende input til å følge opp standardiseringsarbeidet, samt foreta nødvendig modifisering av allerede gjennomførte standarder, kan virkemidler av forskjellig art være aktuelle:

a) markedsundersøkelser

Det vil si stikkprøver foretatt i markedet innen et produktområde (vare eller tjeneste). I dag foregår dette i Norge hovedsakelig etter internkontrollprinsippet. Tilsynsmyndighetene har ansvar for oppfølging av dette. Tilbakemeldinger fra disse om funn, og derigjennom forslag til hvor det er nødvendig med deltagelse i standardisering, vil derfor være viktig.

b) markedskreftenes spill

Det er imidlertid slik at den informasjon som finnes om forbrukernes preferanser og ønsker, er viktige input til produsentenes utviklingsarbeid og til hva som presenteres på markedet. Slik informasjon kan komme både fra forbrukersiden og forhandlerapparatet.

c) sertifisering og merking

Gjennom flere års arbeid har man innen noen felt kommet fram til ordninger som fungerer. Den største utfordringen har man imidlertid klart sett at ligger hos forbrukernes gjenkjennelse og forståelse av merkeordninger (Wandel & Bugge, 1995; Tufte, 1997). Dette i seg selv burde

være incitament til enda bredere deltagelse fra forbrukersiden - og videre samarbeid innen fagområder for å få dette til.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Skal så nasjonal og internasjonal standardisering ha betydning som et norsk forbrukerpolitisk virkemiddel? Har forbrukerinteresser en reell mulighet til å påvirke utformingen og bruken av standarder?

Det kan svares ja på begge disse spørsmål, uten at det automatisk betyr at Norge på forbrukerfeltet selv aktivt vil delta i utformingen av standarder. Det kan etableres flere strategier for standarder som virkemiddel på forbrukerfeltet. Hva er mest effektivt – å påvirke produktutformingen eller luke ut uønskede produkter? I det første tilfellet vil det være nødvendig å legge vekt på utformingen av standarder, men i det andre vil fokus være på bruken av standarder i kombinasjon med forskrifter.

Det bakenforliggende spørsmålet blir dermed om norske myndigheter tror at de ”rette” standarder vil være tilgjengelig for norske forskrifter og tilsynsutøvelse uten norsk medvirkning, eller om man mener at Norge ut fra sine behov (både spesifikt på produktområdet og i videre sammenheng som deltaker i internasjonalt arbeid) bør bidra og har noen sjanser til å påvirke i ønsket retning.

Det er etter vår mening mulig å definere flere måter departementet kan la forbrukerfeltet representeres i standardiseringsarbeidet:

- 1) Med egne ”interne” eksperter på policy nivå eller andre områder som defineres å være av nasjonal interesse
- 2) Med eksterne eksperter fra forvaltningen eller interesseorganisasjonen hvor departementet har etablert klare mål og strategier, men selv ikke har kompetanse eller har valgt å la seg representere
- 3) Med eksterne eksperter utenfor egen forvaltning hvor departementet ønsker å være informert og hvor det eksisterer norsk kompetanse som kan ivareta forbrukerperspektivet.

Med eksperter menes både eksperter i forhold til forbrukerfeltets mål og strategi, og tekniske eksperter.

7.1 Behovet for en overordnet koordinerings- og oppfølgingsinstans

Formålet med å standardisere varer og tjenester kan som nevnt være mangesidig. Bestemte krav skal oppfylles i forhold til en lønnsom og effektiv produksjon, samt til ulike kvalitetsaspekter knyttet til bruken av produktet. Sentrale stikkord her er sikkerhet, helse- og miljøhensyn og brukertilpasning. All påvirkning krever ressurser, kompetanse og kontinuitet. Skal en organisasjonsmessig liten sektor som forbrukerfeltet, med begrensede ressurser, skape forutsetninger for innflytelse, er det behov for en nasjonal samordning mellom departement, forbrukerinteresser, tilsynsmyndigheter og standardiseringsorganisasjoner. Men skal samordning kunne skje er det som vi også tidligere har påpekt, aller viktigst at det er etablert klare

mål basert på nødvendige prioriteringer, at det er utviklet en strategi og etablert en rollefordeling mellom interessepartene. Bare departementer kan etablere nasjonale mål på overordnet nivå. I framtiden vil ansvaret også på standardiseringsfeltet gjennomføres som et sektoransvar. Det er derfor grunn til å sette søkelyset på problemer med å samordne aktuelle krav i standardiseringsarbeidet og behovet for å etablere en overordnet koordineringsinstans.

Med begrensede midler tilgjengelig blir det særdeles viktig å prioritere innsatsen ut fra mål og strategier og klargjøre de rollene som ulike deltakere skal ha. Tilbakerapportering fra det faktiske standardiseringsarbeidet i forhold til fastsatte mål, vil da i neste omgang være viktig input til revidering av mål og strategier i en løpende prosess.

7.2 Aktuelle krav som skal samordnes (policy-nivå og produkt-nivå)

Sikkerhetsaspektet er sentralt i alt standardiseringsarbeid og kan være knyttet til vern av individuelle brukere – slik at de ikke utsetter seg for fare mht. liv og helse – og til mer kollektive og samfunnsmessige forhold, for eksempel knyttet til brannfare, natur- og miljøskader. Det siste er i sin tur forbundet med aktuelle og viktige miljøkrav. Både i produksjon og bruk av ferdige produkter, kan miljøkrav også være knyttet til vern av individers liv og helse – og til kollektive interesser for å bevare natur og gode livsvilkår i en større, samfunnsmessig målestokk.

Spørsmål om forbrukerinnflytelse kommer inn i forbindelse med krav om produkters tilpasning til dem som skal bruke produktene – sikkerhetsmessig så vel som funksjonelt – for varer så vel som for tjenester.

Det er liten tvil om behovet for en samordning av slike ulike krav knyttet til et godt standardiseringsarbeid. Samtidig er det klart at en gjensidig tilpasning mellom ulike typer teknologiske eller andre krav, samordnet med rimelige krav til brukertilpasning, krever klare mål og en plan for det man ønsker å oppnå. Uten en overordnet instans som sørger for en ensartet politikk for hvordan standardiseringsarbeidet skal utføres og benyttes, vil virksomheten lett bli fragmentert og lite målrettet. Arbeidet med å koordinere nødvendige innspill til et målrettet standardiseringsarbeid, må være et departementalt ansvar, knyttet til departemental myndighet og virksomhet uansett hvor koordinatorrollen fysisk blir plassert.

Innspill til de ulike krav, ytre rammer og prioriteringer vil kunne komme fra politikernivå i departementet og interesseorganisasjoner, så vel som fra tilsynsapparatet. Det er viktig at kravene kan samordnes slik at de kan 'omgjøres' til klare mål og strategier for et helhetlig standardiseringsarbeide i forbrukerperspektiv.

7.3 Plan for forbrukerinteressenes arbeid med standardisering

Et framtidig mål- og planarbeid bør omfatte en samordning blant annet mellom faglige sikkerhets-, helse- og miljøkrav på den ene siden og krav om god tilpasning til aktuelle brukerbehov på den andre siden. Det tilsier at forbrukerperspektivet må trekkes inn i bestemte faser av en standardiseringsprosess. Rimeligvis vil medvirkningen variere i omfang og form, både ut fra produkt og saksfelt. Det er viktig at koordineringsinstansen har tilstrekkelig kunnskap om når, i hvilken grad og på hvilken måte forbrukerne kan trekkes med i utformingen av standarder. Forbrukermedvirkning kan som vi tidligere har vært inne på, fremskaffes på ulike måter, gjennom ulike former for dialog med brukerne, i form av tester, undersøkelser og forskning som tar for seg spørsmål om hvordan aktuelle forbrukerkrav kan samordnes med andre krav som bør oppfylles ved produksjon og bruk av bestemte varer og tjenester.

Det er helt klart en sentral og viktig rolle for en koordinerende overordnet instans å sørge for en best mulig samordning mellom vesentlige forbrukerkrav og andre krav. Av den grunn er det også viktig at en øverste og sentral myndighet sørger for å få forbrukerinteressene med når det er snakk om å definere mangler og behov ved et produkt, sett i relasjon til funksjon så vel som sikkerhets-, helse- og miljøkrav. Med andre ord er det behov for en samlet plan som integrerer de ulike forbrukerinteressene i standardiseringsarbeidet. Vi retter derfor søkelyset på spørsmålet om organiseringen i følgende avsnitt.

7.4 Organiseringen av nasjonalt standardiseringsarbeid

For å skape tilstrekkelig helhet i arbeidet med standardisering av varer og tjenester, er det av vesentlig betydning å definere hva en vil med standardiseringsarbeidet. Vi har allerede pekt på nødvendigheten av å sette aktuelle mål, velge strategi i tråd med ressurser og legge planer for gjennomføring i henhold til definerte roller. Knappe ressurser og begrensninger i kompetanse er dårlige forutsetninger for påvirkning og innflytelse i standardiseringsarbeidet, slik det er beskrevet av NSF på deres internett sider:

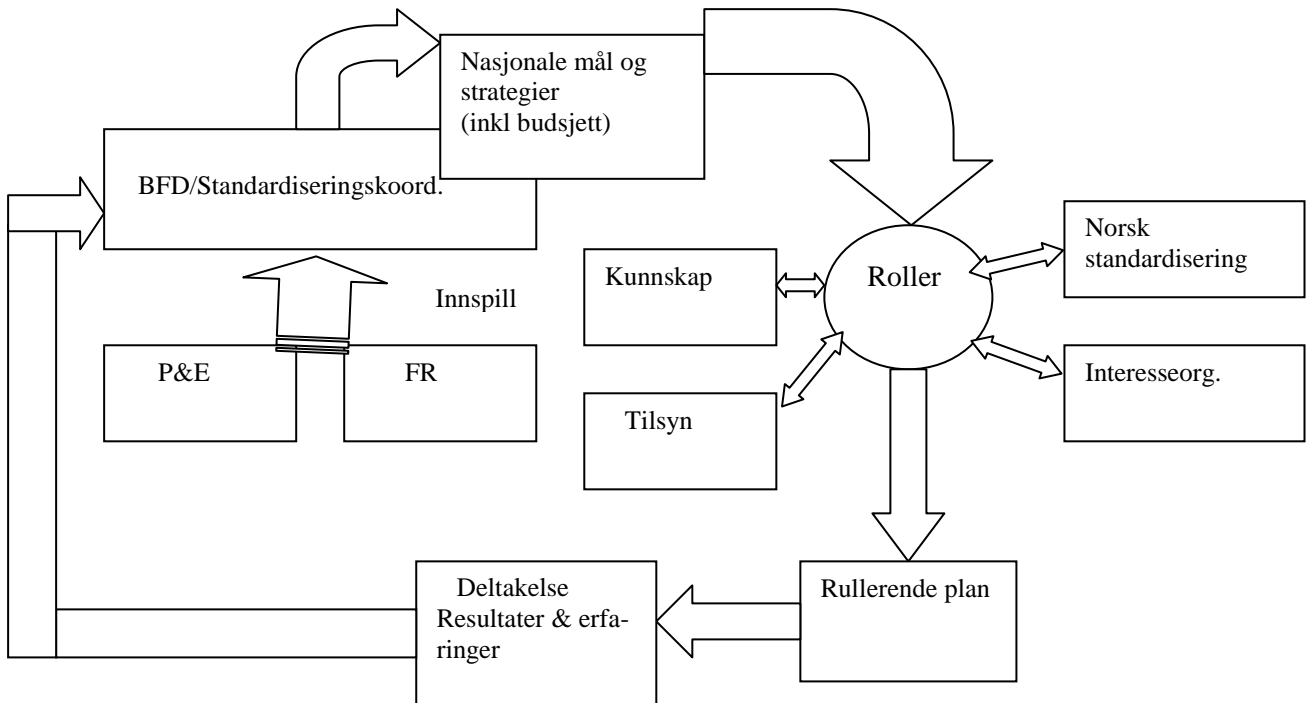
«Identifisere prosjekter av nasjonal interesse og sikre nødvendig deltakelse og ressursinnsats. Etablere et koordinert, målrettet tilbud om standardiseringsfaglig kompetanse og gi deltakerne tilgang til moderne arbeidsverktøy. Tilby interessepartene bistand til taktisk planlegging for at de skal få gjennomslag. Etablere klare, samordnede kriterier for igangsettelse av nasjonale standardiseringsprosjekter.»

Med knappe ressurser blir det imidlertid desto viktigere å opprette en instans (koordinator med utvidete fullmakter, forankret i ansvarlig departement) som kan samle innspill fra relevant forbrukerhold for å sikre at forbrukerkravene kan presenteres og fremmes på tilsvarende måte som andre krav.

Figur 7.1 viser hvordan standardiseringsarbeidet *kan* foregå. **Et hovedpoeng er at arbeidet koordineres nasjonalt med utgangspunkt i målsettende og bevilgende departement.** Mål og strategier er definert innenfor en angitt budsjettamme, slik at aktivitet som krever ressurser - som ikke er bevilget - kort og godt ikke er en del av noen nasjonal strategi og plan på forbrukerfeltet. Autonomien til organisasjonene i forbrukerapparatet betyr at de vil foreta sine prioriteringer ut fra egne vedtekter, mål og strategier, men i en dialog med BFD. Det er imidlertid de totale ressurser, både de som er øremerket fra departementet til standardisering og den generelle bevilgning til FR og P&E, som de selv ut fra egne mål velger å benytte innenfor standardisering, som utgjør de totale ressursene.

Tilsyns- og interesseorganisasjoner som P&E og FR vil derfor stå sentralt når det gjelder å komme med innspill til koordineringsinstansen. Basert på slike innspill vil koordinator i samarbeid med BFD, og gjeldende mål og strategier, etablere ressurstilgang og utarbeide en samlet rullerende plan basert på de ulike aktørers roller. Status, erfaringer og utfordringer fra deltakelse i arbeidet, bringes tilbake til koordinator som en del av prosessen med å utarbeide videre planer.

Figur 7-1 Samordning av standardiseringsarbeidet mellom et departement, et tilsynsorgan og en interesseorganisasjon.



7.5 Vertikal satsning

I tråd med St.meld. 40 (s.74) påpeker BFD i tilknytning til matvarespørsmål, et viktige prinsipp for den pågående diskusjonen om mat: «uten kunnskap - ingen meninger».

«... forbrukersiden (må) være representert for at de nødvendige forbrukerhensynene skal bli fremmet og vektlagt i forhold til rene næringsinteresser.»

Det krever kunnskap, og etter vår mening bør ovennevnte prinsipp gjennomføre all deltagelse i arbeid som skal være retningsgivende, og der premissene for deltagelsen legitimeres gjennom kunnskap. Standardisering utføres på mange plan. Det kan være på «policy-nivå» og på teknisk nivå. Felles for begge typer deltagelse er at det å knytte kontakter og kjenne til «spillereglerne» er avgjørende, og det er ofte arbeid hvor kontinuitet over tid er nødvendig for å få til resultater. Svært viktig og ofte kanskje en «glemt» faktor, er betydningen av en vertikal innsats fra et land for å oppnå resultater.

Med «vertikal satsning» mener vi følgende: Gitt at man ønsker å påvirke standardisering innen et bestemt felt, for eksempel barneomsorgsprodukter. Da kunne tilsynsorganene bringe inn på banen sin kunnskap om eventuelle ulykker o.l. Fagpersoner som sitter i den enkelte standardiseringskomité, kunne bringe inn kunnskap om hvor saken står der. Dersom det er arbeid av presserende karakter, kan interesseorganisasjonene gjennom sine kanaler påvirke og bringe saken inn på den politiske dagsorden. Slagkraften og mulighetene til å lykkes blir adskillig større dersom dette er et koordinert arbeid. Det er etter vår mening derfor nødvendig å begrense satsningsområdene, slik at man kan benytte de tilgjengelige ressurser til å del-

ta i hele kjeden (fra overordnet, retningsgivende nivå til tekniske arbeidsgrupper). Selv om regelen bør være vertikal satsning (deltagelse på policynivå understøttes av deltagelse på teknisk produktnivå), forhindrer dette selvsagt ikke at man *kan* gå inn med full bredde på policy-nivå på et område der man ser det er nødvendig på grunn av internasjonal samordning eller mobilisering. Dette vil f.eks være tilfelle når Forbrukerrådet går inn i arbeid på policy-nivå som del av den europeiske forbrukerbevegelsen.

7.6 Forslag til satsningsområder

Med utgangspunkt i tabell 5-1 (hvor den enkelte organisasjon angir ivaretagelse av forbrukerinteressene i standardiseringsarbeid), har vi valgt å plukke ut 3 felt som peker seg ut som naturlige, nasjonale satsningsområder. Disse områdene er:

- «barn & unge» ut i fra den vekt Norge legger på gode og trygge oppvekstvilkår (jf .bl.a Nyborgutvalget),
- «tjenester» ut i fra den pågående liberalisering og konkurranseutsetting som skjer på dette feltet i Norge og behovet for å etablere vurderingskriterier og kvalitetskontroll
- «bærekraftig miljø og utvikling» ut i fra den vekt St melding 40 legger på dette aspektet som grunnleggende for alt arbeidet på forbrukerfeltet.

7.6.1 Barn og unge

Barn og unges oppvekst og levekår står på den norske politiske dagsorden. Nyborgutvalget avslutter i disse dager en omfattende utredning, og flere sentrale aktører innen forbrukerapparatet har temaet på sin strategiske dagsorden. Innen standardisering har man i det arbeidet som har vært ført til nå, konsentrert seg om sikkerhet, relatert til varer. Tilsynsmyndighetene har ut i fra vurderinger basert på ulykkes-statistikk, måttet foreta en prioritering ut i fra de ressurser som er tilgjengelig, og hva man har vurdert vil gi best effekt. Dersom det imidlertid ikke er kontinuitet og bredde i arbeidet vil innsats innen begrensede områder gi langt mindre effekt enn det som er ønskelig. Innsatsen vil på denne måten kun ha ulykkesbegrensning som mål.

Ser man på arbeid med barn og unge er det imidlertid også svært mange andre aspekter enn sikkerhet ved produkter som trer frem. For eksempel utsettes i dag barn og unge for massiv påvirkning fra internett. Det er i den sammenheng viktig å ha standarder som beskriver sikkerhet på nettet relatert til økonomiske forhold - spesielt når barn og unge er aktører. Tiltak som iverksettes ut i fra arbeidet i standardiseringsapparatet, vil danne underlag for lover og forskrifter. En evaluering av disse kunne derfor også være en måte å følge opp arbeidet på.

For at det skal være fornuftig å sette opp et område som en mulig fremtidig satsning for Norge innen standardisering, er det viktig å ha klart for seg de muligheter som finnes til vertikal satsning (som nevnt i 7.5). Det kan synes som om Norge innen feltet barn og unge, arbeider på såvel policy-nivå som teknisk nivå. Det mangler imidlertid ennå noe på bedre koordinering av disse ulike satsningsområdene.

7.6.2 Tjenester

Det er viktig, sett fra et forbrukerperspektiv, å kunne sette krav til tjenester. Det er et innarbeidet politisk prinsipp i Norge at en god del av de tjenestene vi finner i offentlig sektor regnes som et gode, noe vi ønsker å kunne sette krav til som sikrer likeverdig behandling for den enkelte bruker. Som en følge av dereguleringer, i markedet er flere tjenester flyttet fra det offentlige til den private tjenesteytende næringen. I denne situasjonen har behovet for en ensarting (standardisering) av disse tjenestene blitt påkrevet. I motsetning til mange varer, er det vanskelig å standardisere tjenester bare ut fra ren faglig ekspertise, profesjonsforståelse og

harde fakta. På tjenestesektorer vil kravet til brukertilpasning være sterkere forbundet med forbrukernes egne behov og oppfatninger, enn det som vanligvis er tilfellet i forhold til standardkrav knyttet til varer. Slik standardiseringsarbeidet nå er organisert, er det vanskelig å sikre at forbrukerinteressene blir tilbørlig ivaretatt, ut fra de forutsetningene som det legges opp til i den nasjonale forbrukerpolitikken (St.meld. nr. 40). Fra et forbrukerperspektiv kan det iblant se ut som om det er små skiller mellom vare- og tjenesteprodukter. Men mens varer har en fysisk manifestasjon kan tjenester være vanskeligere å få grep om, selv om en kan tenke seg flere fellestrekk i målingen av vare- og tjenestekvalitet (jf. omtale av standardisert forbrukerinformasjon i avsn.4.2).

En form for standardisering av tjenester som har dukket opp i flere sammenhenger i det siste er : ”Kvalitets- og serviceerklæringer”. Dette er en måte servicevirksomheter (private og offentlige) kan vise sine brukere hva de kan forvente av den tjenesten de oppsøker. Nytteverdien av slike erklæringer blir diskutert, og spørsmålet om brukermedvirkning i utformingen av dem er et sentralt tema i denne diskusjonen. Tankegangen i det å kunne stille krav som kan etterprøves og vektleggingen på et mest mulig ensartet (standardisert) tilbud av samme type tjeneste til alle brukere er uansett utfallet av den diskusjonen et fremskritt.

7.6.3 Bærekraftig utvikling

Norge har et særskilt ansvar på dette området. Ikke minst fordi vår daværende statsminister Gro Harlem Brundtland, ledet Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og begrepet ”bærekraftig utvikling”, og tankene bak det ble introdusert her. I kommisjonens rapport¹ heter det blant annet:

«En bærekraftig utvikling forutsetter en holdningsendring som oppmuntrer til et forbruksmønster som ligger innenfor det økologisk mulige, og som vi alle kan oppnå. »

Begrepet går også igjen i strateginotater og handlingsplaner for de fleste norske myndighetsorganer. Den nasjonale interessen for tolkning og implementering av tankegangen kan derfor vanskelig trekkes i tvil.

NFR (Norges Forskningsråd) har forskningsprogram på området, og BFD har både satset og bidratt spesielt til dette. Policynivået skulle derfor være dekket. Vi har i Norden Svanemerket som et eksempel på en vellykket standardisert merkeordning. Det er imidlertid fortsatt en større utfordring å få gjennomslag for kriteriedokumentenes krav i det internasjonale standardiseringsarbeidet. Energimerking er en annen merkeordning. Denne har utspring i et EU-direktiv. Miljøaspekter innen standardisering kan også gjenspeile elementer som kunnskap om gjenbruk, LCA-analyser mm.

I forhold til direktivene, er det interessant å merke seg at EU nylig la fram et forslag som gikk ut på at alt elektrisk og elektronisk utstyr måtte designes slik at mest mulig hensyn til miljøparametrene var bygget inn. Forslaget baserer seg på EU-traktaten for ny-metode direktivet. Det måtte trekkes tilbake av juridiske grunner (det ville bl.a gitt juridiske krav i form av påbud til de frie standardiseringsorganisasjonene.) Imidlertid vil det straks bli satt i gang arbeid med et nytt utkast der man legger andre formuleringer til grunn. Dette viser imidlertid at det er et europeisk arbeid på gang, der man ser på sammenheng mellom standardisering av varer og miljøperspektiver.

¹ (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987; 42)

Det er også interessant å merke seg at det for tiden foreligger et ”grønn bok” forslag om en strategi for en ”integrated product policy plan” (IPP) Dette forslaget refererer seg til produktinformasjon, retningslinjer for produkt-design, og tar inn diskusjonen om mulighetene for å legge ”ny-metode direktivet” inn som grunnlag for eco-design krav.

Ser man på området «bærekraftig utvikling» som et hele, er dette selvsagt et enormt felt. Nettopp derfor synes det nyttig og viktig med nasjonal koordinering innen standardiseringsfeltet, slik at man lettere kan få en oversikt over sammenhenger, og kunne bidra der Norge har best kompetanse til dette. Forbruket og dermed forbrukerinteressene har en sentral plass innenfor denne rammen. Derfor bør disse interessene være representert i de nasjonale og internasjonale fora hvor dette blir diskutert. Det synes også som om dette er et område der det er svært nødvendig med konkret teknisk kunnskap for å kunne treffe riktige og effektive beslutninger på et overordnet nivå.

7.7 Ressurser

I innledningen (avsn. 1.1) blir det nevnt at «...myndighetene i Norge har foretatt prioriteringer som legger begrensninger på ressursene til standardiseringsarbeidet. »

I rapporten er det imidlertid flere steder pekt på momenter som vil være avhengig av en økt tilgang på ressurser. Foreløpig mangler riktignok en samlet plan og strategi for hvordan nasjonale mål skal kunne oppfylles. Ut i fra de målsetninger departementet har for sitt arbeid innen forbrukerfeltet, er det liten tvil om behovet for økte ressurser til standardiseringsarbeidet. I den sammenheng peker vi eksempelvis på følgende:

- avsn. 4.1: ”Bekymringsaspekter”

« ..de må kunne påta seg å framskaffe kunnskap og gi innspill i standardiseringsarbeidet basert blant annet på tester, undersøkelser og forskning innen sentrale faglige saksområder.. »

« ..morgendagens utfordringer i tilknytning til spørsmål om samordning av blant annet offentlige tjenester, vil også øke behovet for standardiserte løsninger... »

- avsn. 5.1: ”Kompetanse som kan ivareta forbrukerinteresser”

« .. utredninger og framskaffelse av statistikk som belyser risikomomenter og gir grunnlag for konsekvensanalyser.. »

« ..spørsmål om forbrukernes tillit til...vesentlige forskningstema knyttet til forbrukerinteressene.. »

- avsn. 6.5: ”Standardiseringsarbeidets virkemidler”

« ..stikkprøver foretatt i markedet..... »

Som det går fram av eksemplene, er det ofte i forbindelse med oppgradering eller tilførsel av kompetanse at ressurs-spørsmålet kommer opp. Økte ressurser vil med andre ord gi bedre grunnlag for kompetente bidrag i komite-arbeidet. I tillegg vil økte ressurser gi bedre mulighet til å gjennomføre den tidlige nevnte vertikale satsningen. Kompetanse og kontaktnett er

imidlertid ikke noe man bygger opp ”over natten”. Dette peker nok en gang på nødvendigheten av langsiktighet i målsetting og planer.

Litteratur

- ANEC SECRETARIAT, 1998: Efficiency and Accountability of European Standardisation. ANEC98/GA/36
- Dickerson, K.R., 2000: *Consumer Participation in Standardisation – an Industry Perspective*. Briefing paper for the 3rd Annual Assembly of consumer organisations. Health and Consumer Protection. Directorate-General. Workshop on Consumer Representation in Standardisation.
- Farquhar, B., 2000: Briefing paper for the 3rd Annual Assembly of consumer organisations. Health and Consumer Protection. Directorate-General. Workshop on Consumer Representation in Standardisation. Fra internett.:
(http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/events/event32_wrks6-1_en.html).
- Furseth, P.I., 1994: *Konkurransen i detaljhandelen*. Arbeidsrapport nr. 9. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Lindell, K., 2000: *EU hotar barnsikkerhet*. Debattartikkel:
(<http://www.dn.se/DNe/articles/143900-143999/143974/debatt.html>)
- Mordal, T.L., 1997: *Barnehagen – tilbud og brukere*. Rapport nr. 1-1997. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Mordal, T.L., Tufte, P.A., von Sydow, U., 2000: *Lokalisering, tilgjengelighet og standardisering av offentlige tjenester*. Oppdragsrapport nr. ?. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Osdal, H., 2000: Døgnåpen forvaltning: Byggeløyve og barnehageplass ordnes på nett. *Stat & Styring* nr. 4.
- Rønning, R., Solheim, L.J., 1998: *Hjelp på egne premisser. Om brukervedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Stromberg, H.A. (1978): *Client Satisfaction and Its Effect on Client Participation*. UMI Dissertation Services, 1991.
- Tufte, P.A., 1997: *Helse- og miljømerking av produkter. En studie av forbrukernes oppfatninger om produktmerking med miljøvarefakta*. Arbeidsrapport nr. 6. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*, norsk utg., Tiden Norsk Forlag.
- Von Sydow, U., 1990: Produktsikkerhet og standardisering. I Stø, E. (rerd.): *Forbrukerpolitikk under press. En studie av norsk tilpasning til Efs indre marked i 1992*. Rapport nr. 4. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.
- Wandel, M., Bugge, A., 1995: *Merking av matvarer – til gagn eller bry? Forbrukernes vurderinger*. Arbeidsrapport nr. 5. Lysaker, Statens institutt for forbruksforskning.

Vedlegg 1

Forklaring på forkortelser:

- ANEC: European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardization
- BFD: Barne- og familiedepartementet
- CEN: European Committee for Standardization (Comité Européen de Normalisation)
- CENELEC: European Committee for Electrotechnical Standardization
- CSA: Canadian Standards Association (CSA International)
- ETSI: European Telecommunications Standards Institute
- FR: Forbrukerrådet
- FROSIO: Faglig Råd for Opplæring og Sertifisering av Inspektører i Overflatebehandlingsfagene
- ICT: Information and Communications Technology
- IEC: International Electrotechnical Commission
- ISO: International Organization of Standardization
- ITU: International Telecommunication Union
- MD: Miljøverndepartementet
- NAS: Norsk Allmennstandardisering
- NBR: Norges Byggstandardiseringsråd
- NEK: Norsk Elektroteknisk komité
- NORSOK: Norsk Sokkels Konkurranseseposisjon
- NSF: Norges standardiseringsforbund
- NTS: Norsk Teknologisenter
- PE (P&E): Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- PT: Post- og Telestandardisering
- SFT: Statens forurensningstilsyn
- SIFO: Statens institutt for forbruksforskning