

Nr 7

Näringsutskottets betänkande i anledning av proposition med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor, m. m., jämte motion.

Ärendet

I propositionen 1971: 15 har Kungl. Maj:t efter hörande av lagrådet framlagt förslag till

- 1) lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor,
- 2) lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m.

I anledning av propositionen har väckts en motion, som redovisas nedan (s. 2).

Propositionen

Lagförslagen återfinns i propositionen på s. 2—5.

Det väsentliga syftet med den föreslagna lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor är att ge underlag för en bättre avvägning än hittills mellan konsument- och företagarintressen vid utformningen av kontraktsformulär som används på konsumtionsmarknaden i olika branscher.

Den nya lagen skall gälla i fråga om försäljning från näringsidkare till konsument av vara eller tjänst för enskilt bruk, liksom också beträffande upplåtelse av nyttjanderätt till lösöre. Undantag görs för sådan verksamhet som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Lagens centrala bestämmelse utgörs av en generalklausul, vilken ger möjlighet att förbjuda företagare att använda kontraktsvillkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligt mot konsumenten. Förbudet skall i regel förenas med vite.

För tillämpningen av lagstiftningen svarar konsumentombudsmannen och marknadsrådet. Konsumentombudsmannen skall övervaka marknaden, ta upp överläggningar med företrädare för näringsidkarna och föra det allmännas talan inför marknadsrådet. Rådet skall vara enda instans i ärenden enligt lagen. Frågor om utdömande av vite skall dock handläggas av allmän domstol.

I samband med den nya lagen föreslås vissa följdändringar i lagen om marknadsråd m. m.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1971.

Motionen

Yrkande

I motionen 1971: 1221 av herrar Möller i Göteborg (fp) och Romanus (fp) hemställs

”att riksdagen beslutar

att göra sådan ändring av det framlagda lagförslaget att enskild näringsidkare ges möjlighet att föra talan om fastställelse av godtagbarheten hos av honom använda eller planerade avtalsvillkor,

att ändra lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m. så att möjlighet ges att anföra besvär mot marknadsrådets beslut hos högsta domstolen;

att vederbörande utskott måtte få i uppdrag att utforma erforderlig lagtext”.

Motivering

En generalklausul av den typ som ingår i den föreslagna nya lagen är, säger motionärerna, trots vissa nackdelar den bästa formen för att komma till rätta med otillbörliga avtalsvillkor. Med en sådan utformning av lagen är det emellertid viktigt att upplysning kan ges om hur lagen kommer att tillämpas i konkreta fall, i synnerhet som det inte på samma sätt som i fråga om lagen om otillbörlig marknadsföring finns en utomrättslig praxis att falla tillbaka på.

Även om marknadsrådet genom sin sammansättning är speciellt lämpat att pröva ärenden av ifrågavarande slag bör det, anser motionärerna vidare, av rättssäkerhetsskäl finnas möjlighet till överprövning av dess beslut. Detta skulle, menar de, vara värdefullt för en samordning av tillämpningen av civilrättslig och näringsrättslig lagstiftning. Då den civilrättsliga normbildningen främst sker hos högsta domstolen, bör besvär över marknadsrådets beslut få anföras där utan mellaninstans.

Uppgifter i anslutning till motionen

Frågan om förhandsbesked eller fastställsetalan beträffande avtalsvilkors tillbörlighet berördes inte i den promemoria som ligger till grund för propositionen men togs från vissa håll upp vid remissbehandlingen av promemorian. Remissorganens synpunkter i ämnet redovisas i propositionen på s. 47 f. och departementschefens ställningstagande därtill på s. 78 f.

I motsats mot vad som föreslogs i promemorian hävdade ett par remissinstanser att det borde ges möjlighet att föra talan mot marknadsrådets beslut i ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. I propositionen redovisas remissyttrandena i denna del på s. 46 f. och departementschefens ställningstagande i frågan på s. 76 f.

Näringsfrihetsrådet, vars uppgifter marknadsrådet övertog vid 1971 års början, inrättades enligt beslut av statsmakterna år 1953 (prop. 1953: 103, 2LU 32). I lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet stadgades (24 §) att klagan ej fick föras över näringsfrihetsrådets beslut i ärenden enligt lagen. I motiveringen anförde föredragande departementschefen att rådet på grund av sin sammansättning otvivelaktigt utgjorde en kompetent myndighet för handläggningen av de tillståndsfrågor som det enligt lagen skulle få att pröva. Det syntes därför ej möta betänkligheter att föreskriva att rådets beslut i dessa ärenden ej skulle få överklagas. Departementschefen erinrade om att motsvarande inskränkning i den administrativa besvärsrätten gjorts på andra håll, t. ex. enligt lagen om arbetstidens begränsning såvitt avsåg arbetarskyddsstyrelsens beslut i bl. a. tillståndsfrågor. Vad sålunda anförts lämnades utan erinran vid riksdagsbehandlingen.

Genom ändring i den nämnda lagen år 1966 fick näringsfrihetsrådet befogenhet att i vissa fall av leveransvägran förelägga leverantör att leverera varor vid vite (prop. 1966: 13, 3LU 4). Vid remissbehandlingen av förslag i ämnet hade lämpligheten av att talan inte skulle få föras mot rådets beslut om vitesföreläggande satts i fråga i några yttranden. Föredragande departementschefen anförde i propositionen att erfarenheterna av konkurrensbegränsningslagens tillämpning enligt hans mening gav vid handen att det inte förelåg anledning att frånga principen att näringsfrihetsrådets beslut inte skulle kunna överklagas. Han erinrade om att rådet i fråga om sin konstruktion företedde nära parallellitet med arbetsdomstolen, vars beslut inte heller kan överklagas. Riksdagen lämnade propositionen utan erinran.

Frågan om rätt att överklaga beslut av marknadsrådet behandlades 1970 i samband med antagandet av lagen om otillbörlig marknadsföring och lagen om marknadsråd m. m. (prop. 1970: 57, 3LU 45). Föredragande departementschefen uttalade att det var av stor betydelse att snabbt få till stånd slutliga avgöranden i frågor om tillämpning av generalklausulen i den förstnämnda lagen och att det därför inte borde finnas någon möjlighet att överklaga marknadsrådets beslut. Med anledning av ett remissyttrande, vari hävdades att en sådan ordning skulle vara otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt, påpekade departementschefen att den föreslagna ordningen inte innebar någon absolut nyhet. Marknadsrådet skulle få en sammansättning som garanterade att dess rättstillämpning fyllde högt ställda krav på rättssäkerhet, och dessutom skulle rättssäkerhetssynpunkten beaktas vid utformningen av reglerna om förfarandet. I flera motioner begärdes under åberopande av rättssäkerhetsskäl att propositionens förslag skulle ändras på sådant sätt att marknadsrådets beslut kunde överklagas vid allmän domstol. I en av motionerna avsågs närmast att talan mot rådets beslut skulle

föras direkt hos högsta domstolen. Tredje lagutskottet avstyrkte motionsyrkandena med hänvisning till departementschefens argument och med erinran om att talan inte kan föras mot arbetsdomstolens avgöranden. I en reservation begärde företrädare för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om förslag till en instansordning i marknadsföringsmål som gav möjlighet till överprövning av marknadsrådets beslut. Riksdagen följde utskottsmajoriteten.

Utskottet

Utskottet har ingenting att erinra mot de föreslagna lagbestämmelserna, vilka synes medföra en värdefull förstärkning av konsumenternas rättsliga ställning.

I motionen begärs att lagförslagen skall kompletteras i två hänseenden. Vad som begärs är dels möjlighet för näringsidkare att genom fastställesetalan hos marknadsrådet få ett bindande förhandsbesked om att ett visst avtalsvillkor som han avser att använda inte anses otillbörligt, dels möjlighet att föra talan hos högsta domstolen mot marknadsrådets beslut. Sistnämnda möjlighet skulle gälla marknadsrådets beslut över huvud taget, sålunda bl. a. också i ärenden angående otillbörlig marknadsföring. I vad gäller behovet av förhandsbesked anför motionärerna att avsaknaden av fast utomrättslig praxis i fråga om avtalsvillkors otillbörlighet skapar osäkerhet för näringsidkarna. Till stöd för kravet på överprövningsmöjlighet åberopas bl. a. principiella rättssäkerhetsskäl.

Såsom påpekas i propositionen lämnar marknadsföringslagen inte möjlighet att erhålla bindande förhandsbesked rörande planerade marknadsföringsåtgärder. Detta förhållande lämnade riksdagen förra året utan erinran. Det synes olämpligt att förfarandereglerna för den nu aktuella bedömningen av avtalsvillkor skulle avvika från dem som gäller vid tillämpningen av marknadsföringslagen. Något starkt behov av en förhandsprövning med bindande verkan kan enligt utskottets mening inte föreligga. För det första torde det inte behöva medföra några betydande svårigheter för en näringsidkare att modifiera ett avtalsvillkor som inte godtagits av marknadsrådet. För det andra skall en viktig uppgift för konsumentombudsmannen vara att genom överläggningar med företrädare för näringslivet söka skapa ett sådant bedömningsunderlag att en anpassning till de i lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor avsedda normerna i regel kommer till stånd utan marknadsrådets medverkan. Med denna grundtanke i det föreslagna systemet synes det svårt att förena den av motionärerna föreslagna ordningen, vilken skulle kunna föranleda att inhämtande av besked från marknadsrådet blev ett ofta förekommande inslag i planeringen av försäljningsåtgärder. I likhet med departementschefen anser utskottet att den avsedda kontakten mellan kon-

sumentombudsmannen och näringsidkarna bör ge de senare väsentligen samma mått av trygghet som en möjlighet till bindande förhandsprövning skulle medföra.

En grundtanke bakom den föreslagna lagstiftningen är att rättsbildningen på området skall komma till stånd under direkt medverkan av företrädare för konsumenter och näringsidkare. En ordning enligt vilken högsta domstolen skulle äga ompröva den näringsrättsliga bedömning som marknadsrådet gjort synes inte stå i överensstämmelse med denna grundtanke. Att näringsfrihetsrådet respektive marknadsrådet fått ställning som slutinstans har, såsom framgår av redogörelsen ovan, tidigare godtagits av riksdagen. De argument härför som då anförts är enligt utskottets mening alltjämt giltiga. I detta sammanhang vill utskottet framhålla att den rättsbildning i fråga om avtalsvillkors tillbörlighet som kommer till stånd genom marknadsrådets försorg kan antas i väsentlig mån påverka de allmänna domstolarnas bedömning i fall då civilrättslig prövning av motsvarande avtalsvillkor blir aktuell. Med hänsyn härtill synes det inte finnas anledning att befara en sådan diskrepans mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga regleringen på området att ett remedium i form av en gemensam överprövningsinstans skulle erfordras.

Utskottet hemställer sålunda

1. att riksdagen bifaller propositionen 1971: 15,
2. att riksdagen avslår motionen 1971: 1221 såvitt den gäller fastställelsetalan beträffande godtagbarheten av avtalsvillkor,
3. att riksdagen avslår motionen 1971: 1221 såvitt den gäller talan mot marknadsrådets beslut.

Stockholm den 30 mars 1971

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Bengtsson i Landskrona (s), Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Haglund (s), Gustafsson i Byske (c), Rask (s), Blomkvist (s), Wååg (s), Sjönell (c), Nordgren (m), Möller i Göteborg (fp), fru Hansson (s) och herr Clarkson (m).

Reservation

1. beträffande *fastställelsetalan* av herrar Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Gustafsson i Byske (c), Sjönell (c), Nordgren (m), Möller i Göteborg (fp) och Clarkson (m), som anser

dels att det stycke i utskottets yttrande som börjar med "Såsom påpekats i" och slutar med "förhandsprövning skulle medföra" bort utbytas mot ett stycke av följande lydelse:

"Som ett argument mot en ordning enligt vilken bindande förhandsbesked rörande planerade avtalsvillkor kan erhållas anförs i propositionen att marknadsföringslagen inte lämnar motsvarande möjlighet. En väsentlig skillnad mellan de båda aktuella områdena är emellertid, som motionärerna framhåller, att man när det gäller avtalsvillkor inte kan på samma sätt som när det gäller marknadsföringsåtgärder bedöma tillbörligheten mot bakgrund av en etablerad utomrättslig praxis. Ett underkännande från marknadsrådets sida av ett visst avtalsvillkor som ingår som ett led i en omfattande försäljningsaktion kan medföra vittgående ekonomiska konsekvenser för den näringsidkare som berörs. Ett icke bindande förhandsuttalande av konsumentombudsmannen kan inte skapa erforderligt mått av trygghet i fråga om möjligheten att tillämpa avsedda avtalsvillkor. För konsumenterna är det en nackdel om ökad risk uppstår för tillämpning av avtalsvillkor som senare kommer att betecknas som otillbörliga. Utskottet anser det därför angeläget att den föreslagna nya lagen såsom motionärerna förordar kompletteras med en föreskrift rörande möjlighet att på förhand föra fastställelsestalan hos marknadsrådet beträffande godtagbarheten av avtalsvillkor."

dels att utskottet under 2 bort hemställa

"2. att riksdagen i anledning av motionen 1971: 1221 i ifrågavarande del som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört i fråga om fastställelsestalan beträffande godtagbarheten av avtalsvillkor,"

2. beträffande *talan mot marknadsrådets beslut* av herrar Andersson i Örebro (fp), Nordgren (m), Möller i Göteborg (fp) och Clarkson (m), som anser

dels att det stycke i utskottets yttrande som börjar med "En grundtanke bakom" och slutar med "överprövningsinstans skulle erfordras" bort utbytas mot ett stycke av följande lydelse:

"Marknadsrådets ställningstaganden kan i åtskilliga fall få avsevärda ekonomiska konsekvenser för de berörda näringsidkarna. Med hänsyn härtill är det från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande att rådets beslut inte kan överklagas. Att inom rådet finns representation för näringsidkare och konsumenter utgör inte tillräckligt skäl att avskära möjligheten till överprövning av rådets beslut. Fastmer är det för att en diskrepans mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga regleringen skall förebyggas angeläget att högsta domstolen får möjlighet till en sådan överprövning. I detta hänseende delar utskottet alltså motionärernas uppfattning."

dels att utskottet under 3 bort hemställa

”3. att riksdagen i anledning av motionen 1971: 1221 i ifrågavarande del som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört i fråga om talan mot marknadsrådets beslut”.

