

Nr 34**Regeringens proposition med förslag till marknadsföringslag,
m. m.;**

beslutad den 16 oktober 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vidgade möjligheter att inom ramen för samhällets konsumentpolitik påverka företagens produktutformning och den information som företagen lämnar om sina produkter. I första hand skall verksamheten som hittills bedrivs i obundna former och bygga på resultat som kan åstadkommas på frivillig väg. Enligt propositionen bör det dock under vissa förutsättningar vara möjligt att vidta tvingande åtgärder. I detta syfte föreslås lagstiftning.

Den föreslagna lagstiftningen innebär bl. a. att näringsidkare kan åläggas att lämna sådan information om de produkter som han marknadsför som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Den innebär vidare att försäljning och uthyrning av varor som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom kan förbjudas. Detsamma gäller för varor som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål.

Såväl åläggande att lämna information som förbud mot försäljning eller uthyrning skall enligt förslaget meddelas av marknadsdomstolen på talan av konsumentombudsmannen (KO). Det förutsätts att marknadsdomstolen vid bedömningen i de enskilda fallen tar hänsyn till allmänt hållna riktlinjer som konsumentverket kan ha utfärdat men att samtidigt möjligheter skall finnas att jämka dessa med hänsyn till omständigheterna i övrigt kring den prövade marknadsföringen. Åläggande eller förbud skall normalt förenas med vite. Det föreslås att de nya bestämmelserna tillsammans med bestämmelserna i den nuvarande lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) tas in i en ny utvidgad marknadsföringslag.

I propositionen behandlas vidare gränsdragningen mellan nuvarande KO och konsumentverket. Det konstateras att denna redan i dag är oklar och

att oklarheten torde bli än större som ett resultat av den lagstiftning som förordas i propositionen. I syfte att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete föreslås att de båda myndigheterna förs samman till en organisation benämnd konsumentverket, där chefen tillika skall vara konsumentombudsman. Det framhålls också att en sådan lösning underlättar konsumenters och företags kontakter med ansvarig konsumentpolitisk instans.

I propositionen anges inte hur organisationen mera i detalj skall utformas. Särskilda sakkunniga skall tillkallas för att närmare överväga denna fråga. Avsikten är att den nya organisationen skall kunna underställas riksdagens prövning under våren 1976 och att den skall kunna börja fungera den 1 juli 1976.

Förslag lämnas också till ändringar i konsumentköplagen (1973:877) och lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. Ändringarna föranleds huvudsakligen av den nya marknadsföringslagen. Härutöver behandlas vissa särskilda frågor rörande reklam och annan marknadsföring m. m.

1 Förslag till

Marknadsföringslag

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare.

Otillbörlig marknadsföring

2 § Företager näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed eller att företaga annan liknande handling. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till handlingen.

Information

3 § Underlåter näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet att lämna information, som har särskild betydelse från konsument-synpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information. Åläggande kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på vara eller tillhandahållas i annan form på säljställe,
2. lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen,
3. i viss form lämnas till konsument som begär det.

Produktsäkerhet m. m.

4 § Saluhåller näringsidkare till konsument för enskilt bruk vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed. Detsamma gäller, om varan är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, om konsumenten erbjudes att mot vederlag förvärva nyttjanderätt till vara för enskilt bruk.

Förbud enligt denna paragraf får ej meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan med samma ändamål som förbudet skulle fylla.

Vite

5 § Förbud eller åläggande enligt 2–4 § skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Straffbelagda förfaranden

6 § Näringsidkare som vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet uppsåtligen använder vilseledande framställning, vilken avser hans egen eller annans näringsverksamhet och är ägnad att påverka efterfrågan på nyttheten, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Första stycket äger motsvarande tillämpning på anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

7 § Näringsidkare som erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara, tjänst eller annan nytthet, erhålla annat än pengar dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock ej om beviset ger rätt endast till översyn, reparation eller liknande med avseende på det sålda.

8 § Näringsidkare som i annat fall än som avses i 7 § till konsument bjuder ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuder konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris dömes, om varorna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde, till böter eller fängelse i högst ett år. Vad som sägs här om vara gäller även tjänst och annan nytthet.

9 § Den som har överträtt vitesförbud dömes ej till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av förbudet.

I ringa fall dömes ej till straff för gärning som avses i 6–8 §.

Handläggningsregler

10 § Fråga om förbud eller åläggande enligt 2–4 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av sammanslutning av konsumenter eller löntagare eller, beträffande förbud enligt 2 §, av näringsidkare som beröres av handlingen eller sammanslutning av näringsidkare.

11 § Näringsidkare är skyldig att på anmaning av konsumentombudsmannen komma in med yttrande eller upplysning i ärende om tillämpning av 2–4 §. I ärende där beslut om förbud eller åläggande enligt 2–4 § kan antagas komma i fråga är näringsidkare även skyldig att på anmaning av ombudsmannen tillhandahålla handling, varuprov och liknande som kan ha betydelse för utredningen i ärendet.

Efterkommes icke anmaning enligt första stycket, får konsumentombudsmannen förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 10 000 kronor.

För varuprov och liknande som tillhandahålles enligt första stycket lämnar konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

12 § Beslut i fråga om förbud eller åläggande enligt 2–4 § utgör ej hinder att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det.

13 § Om särskilda skäl föranleder det, kan förbud eller åläggande enligt 2–4 § meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

Förbuds föreläggande

14 § Fråga om förbud enligt 2 eller 4 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom förbuds föreläggande.

Förbuds föreläggande innebär att den som antages ha företagit handling, som avses i 2 eller 4 §, till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges förbud vid vite att fortsätta därmed eller, i fall som avses i 2 §, att företaga annan liknande handling.

Har föreläggande godkänts, gäller det som förbud som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 2 eller 4 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Informations föreläggande

15 § Fråga om åläggande enligt 3 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom informations föreläggande.

Informations föreläggande innebär att den som antages ha gjort sig skyldig till underlåtelse, som avses i 3 §, till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges vid vite att lämna information, som anges där.

Har föreläggande godkänts, gäller det som åläggande som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 3 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Tillsyn m. m.

16 § Den som avses med förbud eller åläggande enligt 2–4 § är skyldig att på anmaning av konsumentombudsmannen tillhandahålla upplysning,

handling, varuprov och liknande som behövs för tillsyn över att förbudet eller åläggandet åttlydes. Efterkommes icke sådan anmaning, får ombudsmannen förelägga den berörde att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 10 000 kronor.

För varuprov och liknande som tillhandahålles enligt första stycket lämnar konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Föreskrifter om skyldighet för den som skall tillhandahålla varuprov och liknande enligt första stycket att ersätta konsumentombudsmannen kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

17 § Talan om utdömande av vite föres vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller, i fråga om vite som avses i 5 §, av annan som hos marknadsdomstolen har ansökt om förbudet eller åläggandet.

Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas endast efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen.

18 § Vid överträdelse av vitesförbud enligt 2 § eller av föreskrift i 6–8 § kan allmän domstol efter vad som är skäligt förordna, att vilseledande framställning som finns på vara, förpackning, reklamtryck, affärshandling eller dylikt skall utplånas eller ändras så att den icke längre är vilseledande. Kan detta syfte ej uppnås på annat sätt, kan domstolen förordna att egendomen skall förstöras.

Egendom som avses i första stycket får tagas i beslag i avvaktan på förordnande som anges där. Därvid gäller i tillämpliga delar föreskrifterna om beslag i brottmål.

Första och andra styckena äger motsvarande tillämpning på erbjudande som avses i 7 §.

Skadestånd

19 § Den som bryter mot förbud enligt 2 § eller mot föreskrift i 6–8 § skall ersätta skada som därigenom uppkommer för konkurrerande näringsidkare. Rätt till sådan ersättning är förlorad, om talan ej väckes inom fem år från det skadan uppkom.

I fråga om rätt för konsument att få skadestånd finns särskilda bestämmelser.

Övriga bestämmelser

20 § Regeringen kan med avseende på främmande stat förordna att följande bestämmelser skall gälla.

Beträffande vara som är försedd med oriktig eller vilseledande ursprungs-

beteckning, genom vilken varan direkt eller indirekt anges vara frambragt eller tillverkad i den främmande staten eller på någon inom denna belägen ort, får allmän domstol föreskriva åtgärd enligt 18 § även i andra fall än som avses där. Detta gäller dock ej om beteckningen enligt handelsbruk endast tjänar att utmärka varans art eller om den åtföljes av uppgift som tydligt anger att varan ej har frambragts eller tillverkats i den angivna staten eller på den angivna orten.

Ansökan om åtgärd enligt andra stycket får göras av åklagare eller, om denne har beslutat att ej göra ansökan, av någon som driver rörelse med vara av samma slag som den vara ansökningen avser.

21 § Den som hos myndighet har tagit befattning med ärende enligt denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid har erfårit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

22 § Mot konsumentombudsmannens beslut om anmaning enligt 11 § första stycket första meningen eller om vitesföreläggande efter sådan anmaning får talan ej föras.

Talan mot konsumentombudsmannens beslut i annan fråga som avses i 11 § eller i fråga som avses i 16 § första och andra styckena föres hos kammarrätten genom besvär. Detsamma gäller talan mot beslut av myndighet enligt föreskrifter som avses i 16 § sista stycket.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Genom lagen upphäves lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring. Åtgärd som har vidtagits med tillämpning av sistnämnda lag gäller som om motsvarande bestämmelse i den nya lagen hade tillämpats.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.

dels att i 1 och 20 §§ orden "lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring" skall bytas ut mot "marknadsföringslagen (1975:000)",

dels att i 3, 4, 9 och 11 §§ samt rubriken närmast före 13 § orden "otillbörlig marknadsföring" skall bytas ut mot "marknadsföring",

dels att i 6 och 11 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 13, 15 och 18 § § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring eller 1 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

Ansökan om förbud *eller åläggande* enligt 2–4 § marknadsföringslagen (1975:000) eller 1 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

15 §

Ärende får avgöras utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part ej begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring eller 5 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Fråga om förbud *eller åläggande* enligt 13 § marknadsföringslagen (1975:000) eller 5 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud *eller åläggande* får dock ej meddelas utan att den som förbudet *eller åläggandet* avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Marknadsdomstolen kan vid vite förelägga part eller annan, som kan antagas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför domstolen.

Part kan även föreläggas vid vite att tillhandahålla domstolen *handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar* som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock ej skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Den som ej är part och som efter kallelse av marknadsdomstolen inställt sig inför domstolen har rätt till ersättning enligt vad i rättegångsbalken är föreskrivet om ersättning till vittne eller sakkunnig. I ärende vari ombudsman för talan tillämpas bestämmelserna för mål om allmänt åtal och i annat ärende bestämmelserna för mål vari förlikning är tillåten. Skall ersättning utges av parterna en för båda och båda för en, skall domstolen slutligt fördela kostnaden mellan dem med hälften å vardera.

Marknadsdomstolen kan vid vite förelägga part eller annan, som kan antagas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför domstolen. *Domstolen kan besluta att den som ej är part skall höras som vittne. Därvid äger 36 kap. 3, 5 och 6 §§, 10 § andra stycket, 11 och 12 §§, 13 § första stycket och 14 § rättegångsbalken motsvarande tillämpning. Väger vittne utan giltigt skäl att avlägga ed eller försäkran eller att avge vittnesmål eller besvara fråga, får domstolen vid vite förelägga vittnet att fullgöra sin skyldighet.*

Part kan även föreläggas vid vite att tillhandahålla domstolen *handling, varuprov och liknande* som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock ej skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

I fråga om vite som avses i denna paragraf äger 9 kap 8 § rättegångsbalken motsvarande tillämpning. I stället för de där angivna beloppen 5 000 och 10 000 kronor skall dock gälla 50 000 och 100 000 kronor.

3 Förslag till

Lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877)

Härigenom föreskrives att 7, 8 och 14 §§ konsumentköplagen (1973:877) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Har säljaren vid köpet eller på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel. Detta gäller dock ej, om säljaren tydligt rättat uppgiften.

Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning lämnat sådan vilseledande uppgift som avses i första stycket och kan den antagas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel, om säljaren åberopat uppgiften eller, fastän han insett eller uppenbarligen bort inse att uppgiften var vilseledande, underlåtit att tydligt rätta den.

Har säljaren underlåtit att lämna sådan information om varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:000) har ålagts att lämna, skall varan anses behäftad med fel, om underlåtelsen kan antagas ha inverkat på köpet. Detsamma gäller, om åläggandet har meddelats varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, och säljaren har känt till eller bort känna till underlåtelsen att fullgöra åläggandet.

8 §

Säljes varan i strid mot förbud att saluhålla vara, vilket meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrager sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att eljest hindra användning av vara som ej är tillförlitlig från säkerhetssynpunkt, skall varan anses behäftad med fel. Detsamma gäller, om varan

Säljes varan i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:000) eller eljest i strid mot förbud att saluhålla vara, vilket meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrager sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att eljest hindra användning av vara som ej är tillförlitlig från sä-

Nuvarande lydelse

är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa.

Föreslagen lydelse

kerhetssynpunkt, skall varan anses behäftad med fel. Detsamma gäller, om varan är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa.

14 §

Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom uppsåtligen eller av vårdslöshet lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall han ersätta skada som därigenom tillfogas köparen.

Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom uppsåtligen eller av vårdslöshet lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall han ersätta skada som därigenom tillfogas köparen. *Motsvarande gäller, om varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, har underlåtit att lämna sådan information om varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:000) har ålagts att lämna och underlåtelser kan antagas ha inverkat på köpet.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-10-16

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition med förslag till marknadsföringslag, m. m.**1 Inledning**

Inom konsumentpolitiken har frågorna om varudeklaration och annan produktinformation samt produktkontroll tilldragit sig särskilt intresse under senare år. Såväl särskilt tillkallade utredningar som myndigheter som är verksamma på området har kommit med förslag till åtgärder. De olika förslagen behandlas här i ett sammanhang.

Efter bemyndigande den 28 januari 1972 tillkallade jag samma dag en sakkunnig¹ med uppdrag att utreda vissa principfrågor i samband med varudeklarationer (H 1972:01). Den sakkunnige, som tog namnet *varudeklarationsutredningen*, har lagt fram förslag i ämnet i betänkandet (SOU 1973:20) *Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Svea hovrätt, socialstyrelsen, sjöfartsverket, statens trafiksäkerhetsverk, statens livsmedelsverk, kommerskollegium, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens institut för företagsutveckling (SIFU), statens provningsanstalt, konsumenttjänstutredningen, reklamutredningen, fritidsbåtutredningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges standardiseringskommission (SIS), Kommittén för typhusdeklaration, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Svenska annonsörers förening, Svenska reklambyråförbundet, Skånes handelskammare, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Husmodersförbundet hem och samhälle, Hushållslärarnas riksförening samt gemensamt av dels Kooperativa förbundet, Landsorganisationen

¹Konsumentombudsmannen Sven Heurgren

i Sverige och Tjänstemännens centralorganisation (KF-LO-TCO), dels Sveriges grossistförbund och Sveriges industriförbund och dels Sveriges bilindustri- och bilgrossistförening och Motorbranschens riksförbund (i fortsättningen benämnda Motorbranschen).

Några av näringslivets organisationer har bifogat och anslutit sig till en promemoria, som har utarbetats inom Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM).

Yttranden har vidare avgetts av Svenska elektriska materielkontrollanstalten (SEMKO), Dagligvaruleverantörers förbund (DLF), Handelskamrarnas nämnd och Moderata samlingspartiets kvinnoförbund.

Konsumentombudsmannen (KO) har i en skrivelse till handelsdepartementet i januari 1974 lämnat förslag till ändringar i lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) och lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.

Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgetts av av justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, marknadsdomstolen, NO, SPK, konsumentverket, Sveriges advokatsamfund, Sveriges köpmannaförbund, SHIO, Svenska annonsörers förening, KF, LO, TCO samt gemensamt av Sveriges industriförbund och Sveriges grossistförbund.

I samband med remissbehandlingen av reklamutredningens förslag (jfr redogörelsen i det följande) har synpunkter på förslagen i ¹KO:s skrivelse även lämnats av konsumenttjänstutredningen och NDM.

Efter bemyndigande den 14 oktober 1966 tillkallade dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet sakkunniga² med uppgift att utreda frågan om reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen (K 1967:43). De sakkunniga, som tog namnet *reklamutredningen*, har i delbetänkandet (SOU 1973:10) Reklam III, TV-reklamfrågan, lämnat förslag rörande bl. a. forskning och statistik om reklam. I delbetänkandet (SOU 1974:23) Reklam V, Information i reklamen, har utredningen lämnat förslag till bl. a. lag om information i reklam och annan marknadsföring.

Efter remiss har yttranden över de båda delbetänkandena avgetts av kommerskollegium, marknadsdomstolen, NO, KO, konsumentverket, KF, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, SHIO, Svensk industriförening, Handelskammaren i Stockholm, Svenska annonsörers förening, Svenska reklambyråförbundet, Sveriges marknadsförbund, Pressens samarbetsnämnd (Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen), Föreningen Svensk

² Landshövdingen Nils Hörjel, ordförande, riksdagsledamoten Karin Andersson, numera statssekreteraren Leif Andersson, f. d. ledamoten av riksdagens andra kammare Johannes Blidfors, chefredaktören Sven Gerentz, direktören Lars G. Johnson, författaren Sven Lindqvist, avdelningsdirektören Ursula Wallberg, direktören Lars Wiege, generalsekreteraren Carl-Henrik Winqwist och professorn Karl-Erik Wärneryd

fackpress (Factu), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), TCO och LO.

Över de avsnitt i delbetänkandet i Reklam III som rör statistik och forskning har yttranden dessutom avgetts av statistiska centralbyrån (SCB), länsstyrelsen i Uppsala län, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), NDM och Sveriges sociologförbund.

Över delbetänkandet Reklam V har yttranden vidare avgetts av Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk – produktkontrollnämnden, SPK, statens industriverk, länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs och Västernorrlands län, massmedieutredningen, konsumenttjänstutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska företagens riksförbund, DLF, Sveriges direktreklamförening och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO).

Kommerskollegium har bifogat yttranden från flera handelskamrar, och LO har till sitt yttrande över Reklam III bifogat yttranden från några fackförbund. I några fall har remissinstanserna avgett gemensamma yttranden, nämligen i fråga om Reklam III Industriförbundet, Grossistförbundet och SAF och i fråga om Reklam V KF, LO och TCO. Flertalet näringslivsorganisationer, som har yttrat sig över Reklam V, ansluter sig till de synpunkter som redovisas i en inom NDM upprättad promemoria.

Konsumentverket har i december 1974 till handelsdepartementet överlämnat rapporten (1974:12) Lag om produktsäkerhet, en principskiss.

Efter remiss har yttranden över rapporten avgetts av Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, sjöfartsverket, statens trafiksäkerhetsverk, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk – produktkontrollnämnden, kommerskollegium, marknadsdomstolen, NO, KO, SPK, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, SIS, KF, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, SHIO, Svenska företagens riksförbund, Svensk industriförening, NDM samt gemensamt av LO och TCO.

Yttranden har vidare kommit in från SEMKO, Sveriges kemiska industrikontor (Kemikontoret), LRF och Husmodersförbundet hem och samhälle.

De lagförslag som har avlämnats av de båda utredningarna och konsumentverket bör bifogas protokollet i detta ärende som bilaga 1 – 3.

2 Bakgrund

2.1 Gällande rätt m. m.

Bestämmelser om produktinformation och produktkontroll finns på olika håll i vår lagstiftning. Här skall lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigare lagarna på området och för pågående reformarbete.

Lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) intar en central plats i detta sammanhang. Enligt lagens 1 § kan näringsidkare som vid marknadsföring av vara eller tjänst företar reklamåtgärd eller annan

handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, förbjudas att fortsätta därmed eller företa annan liknande handling. Förbud skall normalt förenas med vite.

Lagen tillämpas i första hand av marknadsdomstolen och KO. KO:s uppgift är att övervaka företagens marknadsföring. Detta sker genom en löpande granskning av press, direktreklam m. m. Av stor betydelse är de anmälningar, som allmänheten gör till KO.

Finner KO att viss marknadsföringsåtgärd är otillbörlig tar han upp förhandlingar med näringsidkaren i fråga i syfte att få en ändring till stånd. Det stora flertalet ärenden klaras av på detta sätt. Lyckas inte förhandlingarna kan KO föra ärendet till marknadsdomstolen, som kan meddela förbud enligt lagen. Domstolen består i sådana ärenden av ordförande och vice ordförande (jurister), en ledamot med särskild insikt i konsumentfrågor, tre företrädare för företagariintressen och tre företrädare för konsument- och löntagariintressen. Handläggningen av ärenden hos domstolen regleras i *lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.*

I detta sammanhang kan också nämnas *lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen)* som i likhet med marknadsföringslagen tillämpas av marknadsdomstolen och KO. Lagen innehåller en generalklausul, med stöd av vilken marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att använda avtalsvillkor som är oskäligt mot konsument. Förbud skall normalt förenas med vite. Tillämpningen av avtalsvillkorlagen sker i allt väsentligt i samma former som tillämpningen av marknadsföringslagen.

En noggrann och systematiserad produktkontroll har genomförts med stöd av *livsmedelslagen (1971:511)*. Lagen och med stöd av denna utfärdade föreskrifter innehåller bestämmelser om livsmedels beskaffenhet, hantering, märkning och saluhållande samt om personalhygien, livsmedelslokaler och offentlig kontroll m. m. Statens livsmedelsverk är central myndighet för livsmedelsfrågor. Länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna har uppgifter på regionalt och lokalt plan.

Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor innehåller bestämmelser om kontroll av varor, som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön. Lagen är en ramförfattning, som innehåller dels grundläggande bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor, dels bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att ingripa mot sådana varor. Bl. a. kan totalförbud mot hantering eller import av hälso- och miljöfarliga varor utfärdas. För prövning av frågor om hälso- och miljöfarliga varor svarar produktkontrollnämnden, som är administrativt knuten till statens naturvårdsverk. Den löpande centrala tillsynen ankommer på naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

Läkemedelsförordningen (1962:701) syftar till att garantera att läkemedel

är av fullgod beskaffenhet och att eventuella biverkningar hålls på en godtagbar nivå. I förordningen uppställs vissa kvalitetskrav. Vidare regleras tillverkning, produktkontroll och handelsvägar. Bestämmelse finns också om att läkemedel skall vara fullständigt deklarerat med avseende på sammansättning samt halt av ingående beståndsdelar. Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet.

I *byggnadslagen* (1947:385) och *byggnadsstadgan* (1959:612) finns regler om byggnaders yttre och inre beskaffenhet. Tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet utövas centralt av statens planverk och regionalt av länsstyrelserna. En översyn av byggnadslagstiftningen pågår f. n. inom bostadsdepartementet.

Arbeterskyddslagen (1949:1) reglerar främst förhållanden inom arbetslivet. Lagens 45 § innehåller emellertid en generell bestämmelse om skyldighet för tillverkare, försäljare eller upplåtare av maskin, redskap eller annan teknisk anordning att se till att anordningen är försedd med nödiga skyddsanordningar. Bestämmelsen gäller alla exemplar av sådan anordning, inte enbart dem som kommer till användning i arbetslivet. Arbeterskyddsstyrelsen är ansvarig myndighet för frågor om tillämpningen av denna lag.

Vissa *civilrättsliga regler* har anknytning till frågorna om produktinformation och produktkontroll. Regler finns sålunda om rättsverkningarna av avtal då part har underlåtit att lämna viss väsentlig information eller då en såld produkt är behäftad med brister. Bestämmelser av detta slag finns i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen), lagen (1905:38) om köp och byte av lös egendom (köplagen) och konsumentköplagen (1973:877).

I betänkandet (SOU 1975:63) Konsumentkreditlag m. m. har *kreditköpkommittén* föreslagit regler om informationsskyldighet för kreditgivare vid marknadsföring av konsumentkrediter.

Bland pågående utredningar på området kan nämnas *tobaksreklamutredningen* (H 1974:06), som har i uppdrag att utreda frågan om lämpliga former för införande av förbud mot tobaksreklam. *Produktansvarskommittén* (Ju 1973:08) har i uppdrag att överväga uppbyggnaden och utformningen av ett nytt ersättningssystem för skador orsakade av farliga produkter.

2.2 Frivilliga provnings- och märkningssystem

2.2.1 VDN-systemet

Bland de frivilliga provnings- och märkningssystemen bör VDN-systemet särskilt nämnas. Systemet administreras sedan den 1 januari 1973 av konsumentverket, som övertog verksamheten från dåvarande Varudeklarationsnämnden (jfr avsnitt 2.3).

Deklarationssystemet har i huvudsak följande innehåll. VDN-märket kännetecknar varudeklarationer, som har upprättats i enlighet med VDN-nor-

mer. Märket anger att den deklarerade varan motsvarar de uppgifter som lämnas i deklarationen. Tillstånd att använda VDN-märket kan efter provning lämnas tillverkare, importör eller annan säljare, som har förbundit sig att följa bestämmelserna för deklarationerna. För tillståndet utgår en årsavgift.

En deklaration skall innehålla de uppgifter som anges i den norm som har fastställts för varan. Deklarationen får inte innehålla fler eller färre uppgifter än som har föreskrivits i normen. Genom stickprovsundersökningar kontrolleras att deklarerade varors egenskaper, sammansättning etc. svarar mot de uppgifter som lämnas i deklarationerna. Kostnaderna för kontroll bestrids som regel av det företag som har tillståndet.

En huvudprincip i VDN-systemet är att konsumenterna själva skall bedöma sina behov. Behoven kan vara högst varierande beroende på sättet för varans användning hos olika konsumenter, har det ansetts. VDN-deklarationerna ger därför en öppen redovisning av varje egenskap för sig.

På grund av brist på provningsmetoder är det inte alltid möjligt att redovisa alla viktiga egenskaper i deklarationerna. Genom särskilda broschyrer som är frikopplade från deklarationerna lämnas i några sådana fall praktiska anvisningar om hur konsumenten själv kan bedöma egenskaperna i fråga.

I princip tillämpas inte kvalitetsmärkning eller minimikrav. Några undantag finns emellertid. I syfte att skydda liv och hälsa förekommer sålunda minimikrav i ett fåtal normer, t. ex. beträffande flytvästar. En särskild teknik har använts vid utformningen av normer för barnsängar. Där föreskrivs att deklarationen skall innehålla en säkerhetsrekommendation, i vilken anges vilka minimikrav som bör ställas på utförande, hållbarhet m. m. I praktiken har detta inneburit att barnsängar, som inte når upp till dessa krav, inte deklarerar.

2.2.2 Andra frivilliga system

Vid sidan av VDN-systemet finns ett antal frivilliga provnings- och märkningssystem, som administreras av statliga organ eller där sådana har ett avgörande inflytande. Dessa tar sikte på begränsade varu- eller tjänsteområden. Några exempel skall här nämnas.

Ett system för beräkning av jämförpriser på livsmedel har tagits fram av en arbetsgrupp med representanter för SPK, konsumentverket och livsmedelsdetaljhandeln. Regler finns om hur jämförpriserna skall räknas fram och hur prismärkningen skall se ut i butiken.

Sjöfartsverket bedriver sedan några år tillbaka en frivillig typprovning av fritidsbåtar. Typprovningen sker sedan den 1 juli 1973 i fråga om båtar upp till omkring fem meters längd på grundval av normer, som har upprättats i nordiskt samarbete.

På tjänstesidan finns olika former av auktorisationssystem vilka syftar

till att deklarerat tjänsters kvalitet för konsumenterna. Hit hör socialstyrelsens legitimation av optiker och det av Radiobranschens samarbetsråd administrerade legitimationssystemet för reparatörer av färgtelevisionsapparater.

Utöver de system, som har anknytning till statliga organ, finns en mångfald privat administrerade märknings- och legitimationssystem.

2.3 Arbetet hos konsumentverket

Konsumentverket började sin verksamhet den 1 januari 1973 och har till uppgift att som central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Det åligger verket särskilt bl. a. att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Sålunda skall verket främja en produktutveckling och produktinformation som tjänar konsumenternas intressen.

Verket har ägnat produktsäkerhetsfrågorna stort intresse. Där bristande säkerhet har förelegat har verket sökt förmå ansvariga företag att anpassa sina produkter efter verkets önskemål eller helt sluta marknadsföra dem. På några områden har riktlinjer rörande produktutformning m. m. av mera generell natur utfärdats efter samråd med branschen. Så har skett beträffande leksaker.

Konsumentverket har sedan verksamheten påbörjades bedrivit ett utvecklingsarbete rörande märkning, som har grundat sig bl. a. på erfarenheterna av tillämpningen av VDN-systemet. I april 1975 har verket fastställt vissa principer för märkningsarbetet att gälla t. v. i avvaktan på att ställning tas till de olika lagstiftningsförslag, som har avlämnats på området. Principerna är i huvudsak följande.

Märkning av produkter som är av betydelse för hälsa och säkerhet prioriteras. Sådan märkning skall alltid innehålla grundkrav, och några överbetyg kommer inte att tillämpas. Skulle någon form av obligatorium införas utgår verket från att hithörande produkter i första hand faller under obligatoriet.

För andra produkter kommer verket att utveckla vad man kallar allmänna märkningssystem. Vilka produkter som skall komma i fråga i dessa system blir beroende av verkets allmänna prioriteringsgrunder. Bl. a. kommer väsentliga hushållsekonomiska aspekter att beaktas. Grundkrav kommer att ställas även vid denna märkning. Överbetyg kan men behöver inte utnyttjas. Verket strävar efter att minska resursbehovet genom att avstå från tunga och arbetskrävande rutiner för avtal, kontroll m. m.

3 Varudeklarationsutredningen

3.1 Allmänna synpunkter

En utgångspunkt för varudeklarationsutredningens arbete har varit att rätt utformade varudeklarationer kan utgöra ett viktigt led i den information, som konsumenterna bör ha tillgång till vid köp av varor och tjänster. Utredningen har i enlighet med sina direktiv inriktat sitt arbete på principiella rättsliga och ekonomiska spörsmål i samband med varudeklarationer. Arbetet med att praktiskt utforma deklarationerna har förutsatts ankomma på konsumentverket. Beträffande det samspel som bör förekomma mellan varudeklarationer och andra informationskällor på konsumentområdet hänvisar utredningen till reklamutredningen (jfr avsnitt 7).

Utredningsarbetet har omfattat studier av svenska och utländska märknings- och deklarationssystem, varvid det frivilliga VDN-systemet har ägnats särskild uppmärksamhet (jfr avsnitt 2). För att få ytterligare underlag för sina överväganden och förslag har utredningen också inhämtat synpunkter från företrädare för konsumenter och näringsliv.

Utredningen har funnit att de studerade märknings- och deklarationssystemen har en rad olika syften. Föreskrifter om obligatorisk märkning har i första hand tillkommit som ett led i en vidare produktkontroll för att skydda människors liv, hälsa och säkerhet. Märkningsskyldigheten utgör i dessa fall en ren upplysningsplikt som exempelvis omfattar varans innehåll, egenskaper och kommersiella ursprung. Ibland krävs även att varans användningsområde, handhavande m. m. skall anges.

Märkning förekommer vidare på varor som är underkastade offentlig kontroll och krav på godkännande. Det kan då vara fråga om säkerhets- eller kvalitetsgaranti. Som exempel härpå nämner utredningen S-märkningen av elektriska bruksföremål och märkning enligt livsmedelslagstiftningen.

Obligatorisk märkning förekommer också för att underlätta myndigheters kontroll. Som exempel nämns märkningsföreskrifter för öl och läskedrycker.

Den deklarationsverksamhet som VDN har svarat för har i huvudsak inriktats på att ge konsumenter saklig information i standardiserad form om varors egenskaper. Utredningen konstaterar härvid att VDN har eftersträvat en öppen redovisning av olika egenskaper och överlätit åt konsumenten att med hjälp härav bilda sig en uppfattning om varans lämplighet för det egna behovet. Endast i undantagsfall har VDN genom att ställa upp grundkrav förhindrat deklaration av olämpliga produkter.

Utredningen har i sitt arbete ställts inför frågan vilken relation som för framtiden bör råda mellan märkningsföreskrifter i speciallagstiftning å ena sidan och ett varudeklarationssystem å den andra. Utredningen har därvid kommit till den uppfattningen att det inte finns anledning räkna med att märkningsföreskrifterna i speciallagstiftningen inom överskådlig framtid får en sådan omfattning att ett system för varudeklarationer skulle bli obehövligt. Varudeklarationerna kommer att även för framtiden spela en be-

stämd roll i konsumentpolitiken som ett medel att informera konsumenterna och som ett medel att påverka företagens produktutveckling, menar utredningen.

3.2 Frivillig deklaration

En uppgift för utredningen har varit att undersöka hur nuvarande VDN-system har fyllt sin funktion. Utredningen har därvid funnit att systemet har åtskilliga förtjänster men att det samtidigt lider av brister och att därför åtgärder bör vidtas i syfte att förbättra systemet. Utredningen lämnar sålunda förslag till förbättringar av VDN-systemet i flera hänseenden. Härvid utgår utredningen från att konsumentverket även i fortsättningen skall ha ansvaret för deklarationssystemet.

Vad gäller val av deklarationsprojekt m. m. konstateras att kritik har riktats mot hittillsvarande sätt att undersöka behovet av deklaration på ett varuområde. Sålunda har anförts att varudeklaration inte alltid utgör det bästa medlet för att tillgodose konsumenternas informationsbehov. Vidare har påpekats att normframställningen är så tidsödande att normen hinner bli föråldrad innan deklarationerna kommer i bruk. Ibland lämnas information som är av ringa intresse, medan betydelsefulla uppgifter måste utelämnas i brist på provningsmetoder. En huvudinvändning har varit att deklarationerna normalt ger upplysning endast om varans egenskaper och således inte om dess funktion.

Såvitt utredningen har kunnat finna är åtskilligt av kritiken berättigad. Utredningen förordar mot denna bakgrund att konsumentverket i fortsättningen företar empiriska undersökningar av konsumentens sätt att uppsöka och tillgodogöra sig information om varor och tjänster. Varudeklarationens roll som informationsmedel bör därvid studeras närmare. Verket bör också undersöka hur olika former av varudeklarationer bidrar till informationsgivningen. För att underlätta det svåra utvecklingsarbetet kan metoder för förprovning av informationen liksom metoder för effektmätning komma till användning, menar utredningen.

Utredningen konstaterar vidare att kravet på standardiserade provningsmetoder utgör en begränsning för effektiv deklara-tionsverksamhet. Utvecklingen av standards kommer alltid att ligga långt efter produktutvecklingen. Utredningen förordar därför att alternativ till standardiserade provningsmetoder prövas i fortsättningen. Därvid fäster utredningen uppmärksamheten på det system för normframställning som tillämpas i Danmark, där även normer som utarbetas av företagen godtas. En förutsättning för att detta system skall kunna tillämpas i Sverige måste dock vara att den privat utarbetade normen bedöms uppfylla de krav som från allmän synpunkt bör ställas och att den remissbehandlas på samma sätt som officiellt framtagna normer.

Även i framtiden torde det komma att bli svårt att genom tekniska mät-

metoder redovisa så betydelsefulla faktorer som varors livslängd och hållbarhet, anför utredningen. För att överbrygga bristen på provningsmetoder anser utredningen att konsumentverket bör överväga om andra än tekniska mätmetoder skall kunna godtas som underlag för deklaration, exempelvis panelmätningar (jurybedömningar) och jämförande varuprovningar. Detta betyder inte att kravet på vederhäftighet i deklarationerna får eftersättas, framhålls det. De metoder som ligger till grund för en norm måste ge korrekta resultat vid upprepad tillämpning.

Utredningen finner angeläget att deklaraionsnormer som kommer fram som resultat av internationellt samarbete utnyttjas. Härigenom underlättas internationell handel och kostnader kan inbesparas till fördel för både konsumenter och företag. Utredningen betonar också vikten av att befintliga normer revideras med korta tidsintervall så att normerna vid varje tidpunkt framstår som aktuella.

Utredningen har funnit att kritik även har riktats mot de nuvarande deklarationernas innehåll och utformning. Allmänt anses att de är alltför tekniska och svåra att förstå för konsumenterna. Önskemål har framförts om bruksanpassade deklarationer, där det för viktigare produkter skulle lämnas någon form av garanti beträffande väsentliga bruksegenskaper.

Utredningen betonar betydelsen av att bruksanpassade deklarationer tas fram, dvs. deklarationer som redovisar varans lämpliga användningsområde på grundval av varans egenskaper.

Utredningen förordar också att konsumentverket prövar det system för frivilliga deklarationer som nu används i Norge. Systemet innebär att deklarationerna uppdelas i två huvudtyper, en typ av deklaration utan speciella krav på varan och en annan typ med grundkrav för vissa egenskaper hos varan. Utredningen har funnit att innehållet i deklarationer med grundkrav i princip bör begränsas till grundläggande fakta om produkten från användningssynpunkt och bara i undantagsfall redovisa om produkten fyller även högre krav än grundkrav. Som skäl för denna ståndpunkt anförs bl. a. att det om överbetyg får redovisas finns risk för att de tillverkare som inte når högsta betyg inte deklarerar.

Utredningen framhåller också vikten av att mätresultaten återges på ett sådant sätt att deklarationen är lätt att läsa och förstå. Deklarationen bör därför endast innehålla ett fåtal väsentliga upplysningar. Bakomliggande mätresultat och tekniska data bör inte redovisas i själva deklarationen. Där- emot bör de finnas tillgängliga för intresserade parter på annat sätt.

Företag som utnyttjar VDN-systemet åsamkas kostnader för bl. a. tillstånd och kontroll. För att öka företagets benägenhet att utnyttja systemet föreslår utredningen att avgifterna för tillstånden slopas. I syfte att förenkla administrationen av det frivilliga systemet förordas vidare att konsumentverket slopar den hittills obligatoriska förkontrollen av etiketter.

3.3 Deklarationsskyldighet

Utredningen har övervägt lämpligheten av att det frivilliga deklara-tions-systemet kompletteras med ett system för obligatorisk deklaration.

Obligatorisk deklaration kan enligt utredningen ses som ett led i samhällets strävan att underlätta medborgarnas överblick av tillgängligt varuutbud. Konsumenten bereds större möjligheter att välja rationellt, om adekvat in-formation finns beträffande alla fabrikat inom ett varuområde. Utredningen pekar härutöver på en rad andra positiva effekter, som kan följa av ob-ligatoriska deklara-tioner.

Varor med utpräglat goda egenskaper kan komma att få en fördelaktigare konkurrensposition, medan varor med mindre fördelaktiga deklarationer får vidkännas minskad efterfrågan, konstaterar utredningen. Härigenom sker en viss sanering av marknaden. Produktutvecklingen stimuleras, vilket för konsumenterna innebär fördelar från kvalitetssynpunkt.

Genom att informationsskyldigheten i form av varudeklaration åläggs företagen tvingas dessa ta fram erforderlig information snabbt för att varan skall kunna marknadsföras, anför utredningen vidare, som tror att detta kan medföra förändringar i företagets marknadsföringsåtgärder. En effekt kan vara att reklamen blir mera informativ och anknyter till uppgifterna i deklarationen. Sammanställningar i häften eller broschyrer av deklarationer inom ett varuområde underlättas, och jämförelser i reklamen kan ske på ett smidigare sätt. Reklamen kan alltså till innehållet komma att påverkas till fördel för konsumenterna, påpekar utredningen.

Även om många fördelar står att vinna med ett obligatoriskt system är det enligt utredningen samtidigt klart att nackdelar finns, vilka i vissa fall kan överväga fördelarna. Utredningen pekar på några av de negativa effekter som kan uppkomma.

I vissa företag kan befintliga rationaliseringsmöjligheter helt ha utnyttjats. En skyldighet att deklarerat kan då medföra högre priser. Om obligatorium för med sig att importen av lågprisvaror försvåras, kan detta leda till högre priser inom hela varuområdet. Det är enligt utredningen också tänkbart att obligatoriska deklarationer kan medföra att valmöjligheterna för konsumenterna minskar. Utredningen finner emellertid att sådana nackdelar får bäras om obligatorium leder till att varor med säkerhetsbrister försvinner. Inom andra sektorer däremot bör nyttan av deklarationerna noga vägas mot nackdelarna, menar utredningen.

För näringslivet kan obligatorium tänkas föra med sig problem i flera avseenden, framhålls det vidare. Marknadsföring och konkurrensförhållanden kan påverkas och i sin tur leda till att vissa företag missgynnas. Vissa företag kan tvingas inskränka sin verksamhet. Vilka förändringar som kan inträffa beror på vilken konkurrenssituation som råder i branschen, hur strukturen är beskaffad, vilken import som förekommer samt rådande lön-samhetssituation för de enskilda företagen.

Utredningen har också funnit att problem kan uppstå i Sveriges handel med utlandet. Sålunda kan deklarationsskyldighet leda till att importen försvåras. Sveriges internationella förpliktelser kan medföra begränsningar i handelsfriheten härvidlag. Det konstateras dock att Sveriges åtaganden i GATT, EFTA och i avtalet med de europeiska gemenskaperna inte utgör hinder för åtgärder till skydd för medborgarnas liv och hälsa.

Enligt utredningens mening kan emellertid invändningar om handels hinder inte få blockera möjligheterna att inom ramen för internationella förpliktelser ta fram för svenska konsumenter värdefulla deklarationer. En noggrann avvägning måste emellertid alltid ske mellan konsumentnyttan av deklarationer och de olägenheter som krav på obligatoriska deklarationer kan föra med sig. Utredningen betonar i sammanhanget betydelsen av internationellt samarbete.

Utredningens övervägande har lett fram till den bestämda slutsatsen att det inte är tillräckligt att i framtiden arbeta med enbart frivilliga varudeklarationer. Vid sidan av de frivilliga deklarationerna bör det enligt utredningen finnas obligatoriska deklarationer. Sådana deklarationer skall dock enligt förslaget inte komma i fråga förrän det har visat sig omöjligt att på frivillig väg få fram tillräcklig anslutning till en deklarationsnorm. Konsumentverket förutsättes genom överläggningar med berörda företrädare för näringslivet få till stånd tillfredsställande marknadstäckning.

Det är givetvis önskvärt att en obligatorisk deklaration kommer att omfatta alla varor av det slag deklarationskravet avser, anför utredningen. En total deklarationsplikt på vissa varuområden kan dock leda till problem. Problemen kan gälla varor som tillverkas rent hantverksmässigt eller i mycket små serier, där kostnaderna kan bli orimliga i förhållande till varans pris. De kan också gälla begagnade varor eller varor som tas fram i en försöksserie. I sådana fall bör det enligt utredningens mening i tillämpningsföreskrifter till lagen eller på annat sätt medges undantag från märkningsplikten.

Med hänsyn till de konsekvenser obligatorisk deklaration kan få för den internationella handeln förordar utredningen att konsumentverket samråder med kommerskollegium innan frågan om obligatorium för ett varuområde avgörs.

Utredningen har sett det som en naturlig uppgift att belysa frågan på vilka varuområden man bör överväga obligatoriska deklarationer. Utredningen förordar sålunda att föreskrifter om obligatoriska deklarationer – i viss utsträckning förenade med grundkrav – utfärdas beträffande barnsängar, barnvagnar och bilbarnsitsar. Obligatorisk varudeklaration med grundkrav föreslås vidare införd för räddningsvästar (flytvästar) och skyddshjälmars. Andra varuområden på vilka enligt utredningens mening en tillämpning av lagen kan aktualiseras är bilar, fritidsbåtar, hushållskapitalvaror, kosmetika, monteringsfärdiga hus och skor samt textilier med avseende på skötselråd.

Utredningen förutsätter att noggranna undersökningar vidtas innan beslut

om en deklarationsplikt fattas. Myndigheterna måste i samråd med näringslivets organisationer utreda analys-, provnings- och kontrollresurser hos företag. Vidare bör kapaciteten hos förekommande statliga och privata provningsorgan undersökas, framhålls det. Utredningen anser vidare att effekter på företagets kostnader och på konsumentpriserna samt tänkbara återverkningar på konkurrens, produktutveckling, internationell handel, företagsstruktur m. m. måste studeras. Det torde ibland bli nödvändigt att medge undantag från deklarationsplikt inom visst varuområde, anför utredningen. Undantagen kan gälla hantverksmässig framställning av produkter, korta provserier, begagnade varor osv.

3.4. Lagförslaget

3.4.1 *Lagtekniska frågor*

Ett sätt att täcka behovet av obligatoriska deklarationer kan vara att utfärda speciallagstiftning för olika varuområden. Sådan speciallagstiftning har hittills tagits fram bl. a. i fråga om livsmedel. Enligt utredningens mening är det emellertid inte tillräckligt att i fortsättningen enbart lita till speciallagstiftning. Samhället måste få större handlingsberedskap på deklarationsområdet än hittills, framhålls det. De myndigheter som arbetar med deklarationsfrågor bör bakom sig ha en lagstiftning som ger möjlighet att snabbt föreskriva deklarationsplikt när ett påtagligt behov av deklarationer visar sig föreligga.

En lagstiftning om varudeklarationer bör formas med tanke på framtida deklarationsbehov, och reglerna måste snabbt kunna anpassas efter erfarenheter och utveckling, anføres det. Utredningen har funnit att en fullmaktslag i vilken riksdagen överlämnar åt regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att införa deklarationsplikt och deklarationsbestämmelser utgör den bästa lösningen härvidlag. Lagen föreslås få formen av en central ramförfattning och innehålla allmänna och grundläggande principer för varudeklaration. Med stöd av ramförfattningen avses sedan särskilda tillämpningsförfattningar och föreskrifter kunna utfärdas i administrativ ordning. Utredningen utesluter emellertid inte att det även i framtiden kan visa sig nödvändigt att på olika områden gå in med speciallagstiftning som berör märkningsfrågor. Man bör emellertid då kunna utgå från att märkningsföreskrifterna samordnas med den nu föreslagna ramlagstiftningen på ett tillfredsställande sätt.

Utredningen har funnit att lagstiftningen bör utformas så att lagen gäller deklaration av alla varor, avsedda att säljas direkt till konsumenter för enskilt bruk. Vid utformningen av en sådan lagstiftning kunde det synas praktiskt att till en lag söka sammanföra alla nu gällande författningsbestämmelser angående märkning. Utredningen har emellertid med hänsyn till det stora antalet specialförfattningar, som innehåller märkningsföreskrifter av högst

varierande slag och som myndigheter med specialkunskaper redan tillämpar, funnit en sådan lösning olämplig. Utredningen anser sålunda att vid sidan av en generell lag om varudeklaration bör gälla de märkningsföreskrifter som avser varor som redan har reglerats och även fortsättningsvis anses böra regleras genom specialförfattningar.

Lagen föreslås i första hand administreras av konsumentverket.

3.4.2 Lagens närmare tillämpningsområde

Ett huvudsyfte med den föreslagna lagen är att undanröja sådana hälso- och säkerhetsrisker som kan elimineras genom ökad information om produkter och om produkternas avsedda användning, förvaring, skötsel och hantering, framhåller utredningen. Lagen har också till uppgift att tillförsäkra konsumenterna information om varor för att underlätta deras köpval och så långt som möjligt minska risken för köp av varor som inte passar den enskilde konsumentens behov eller ekonomi.

Under utredningens arbete har aktualiserats frågor om produktkontroll. Det står nämligen enligt utredningen klart att märkning inte är ett tillräckligt medel för kontroll av produkter som kan medföra uppenbara risker från hälso- eller säkerhetssynpunkt. Där kan tillräckligt skydd vinnas endast genom en produktkontroll, som innebär antingen att vissa produkter över huvud taget inte får marknadsföras eller att marknadsföring av produkterna får ske endast under förutsättning att vissa bestämda krav (grundkrav) är uppfyllda. Vid sidan härav kan finnas produkter som kan innebära fara från hälso- eller säkerhetssynpunkt men där faran inte bedöms så stor att kontroll av nyss angivet slag behövs. Då kan obligatoriska anvisningar för hantering av varan i form av märkning vara tillräckliga.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att i den nya lagen tas in regler som gör det möjligt att på områden, som berör människors liv och hälsa och som inte redan har specialreglerats, få till stånd en produktkontroll. Detta bör enligt utredningens mening ske genom att regeringen ges fullmakt att föreskriva att varor som kan medföra fara från hälso- och säkerhetssynpunkt inte får saluföras utan att uppfylla bestämda krav vad gäller innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Uppgift om dessa grundkrav och om att varan uppfyller kraven skall enligt förslaget lämnas på varorna.

Vid sidan av de regler som knyter an till människors liv eller hälsa innehåller lagförslaget bestämmelser som gäller alla varor. Bestämmelserna innebär att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får möjlighet att föreskriva att en produkt för att få saluföras skall vara försedd med deklaration, om det är av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt. Utredningen har dock inte funnit skäl föreslå att denna typ av deklaration skall kunna förenas med grundkrav.

Den föreslagna lagen omfattar inte deklaration av tjänster. Utredningen har funnit att de praktiska erfarenheterna av deklaration av tjänster hittills

är så begränsade att de inte kan läggas till grund för en lagstiftning om obligatoriska deklarationer.

En deklaration skall enligt lagförslaget kunna omfatta en rad olika uppgifter. Deklarationskravet skall sålunda kunna avse varuslag och innehåll samt varans mått, vikt, volym, storlek eller pris. Det är avsett att lagen skall ge möjlighet att föreskriva obligatorisk jämförprismärkning. Utredningen anser visserligen att en generell föreskrift om jämförprismärkning är utesluten men menar att obligatorisk jämförprismärkning bör kunna vara till nytta på visst eller vissa varuområden. Därvid förutsätts dock att det visat sig omöjligt att på frivillig väg uppnå tillräckliga resultat och att en obligatorisk jämförprismärkning inte leder till alltför stora kostnadsstegringar i förhållande till konsumentnyttan.

För att tillförsäkra konsumenten tillräcklig information skall företag med stöd av lagen också kunna åläggas att i varudeklaration markera att en produkt har eller vid viss användning kan ha hälsofarliga egenskaper, exempelvis genom att förse produkter med varningsmärkning. För att främja konsumenternas tillgång till egenskapsdeklarationer föreslår utredningen att det med stöd av lagen skall kunna föreskrivas att uppgifter om vissa väsentliga egenskaper för bedömning av en varas kvalitet och bruk skall lämnas i varudeklaration. Härigenom kan föreskrivas bl. a. bruksanpassade deklarationer, som anger varans lämpliga användningsområde. Krav på uppgift om en varas kommersiella ursprung skall också kunna ställas med stöd av den föreslagna lagen. Med hänsyn till att lagstiftningen utformats som en fullmaktslag kan en föreskrift om obligatorisk deklaration i vissa fall omfatta en fullständig deklaration medan i andra fall endast en enda eller ett fåtal faktauppgifter behöver göras obligatoriska, anför utredningen.

3.4.3 Ansvar och kontroll m. m.

I den föreslagna lagen lämnas öppet vilken myndighet som bör anförtros tillsynen över att lagen och dess tillämpningsbestämmelser efterlevs i det särskilda fallet. Utredningen förutsätter dock att det i första hand blir konsumentverket som får tillsynsuppgifter. I vissa fall bör dock även andra myndigheter kopplas in. Ansvar för att deklarationer upprättas i enlighet med lagens föreskrifter skall enligt förslaget kunna åläggas tillverkare, importör eller säljare. Enligt utredningens mening bör tillses att det alltid finns någon inom landet som är ansvarig för varan och dess deklaration.

I lagförslaget anges att tillsynsmyndighet har rätt att från tillverkare, importör eller säljare erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare föreslås myndigheten få befogenhet att för kontroll ta ut varor ur tillverkarens, importörens eller säljarens lager. Utredningen föreslår att vederbörande företag skall vara skyldigt att ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prov. Vidare anser utredningen att varor som uttas för kontroll i princip skall tillhandahållas till-

synsmyndigheten utan ersättning. Utredningen förordar dock att i vissa fall ersättning skall kunna utgå för provexemplar.

För att lagens bestämmelser skall iakttas måste någon form av sanktionssystem finnas, framhålls det. Utredningen föreslår att påföljden vid överträdelser av lagen bestäms till straff i form av böter eller fängelse i högst ett år. Utdömande av påföljd torde emellertid i många fall inte vara erforderligt om rättelse av deklARATION eller förändring av vara har vidtagits efter påpekande.

3.5 Förhållandet till annan lagstiftning

Utredningen anför att, förutom straffsanktioner enligt den föreslagna lagen, åtgärder mot näringsidkare som åsidosätter deklARATIONsföreskrifter även kan vidtas enligt marknadsföringslagen. Vid otillbörlig marknadsföring kan näringsidkaren meddelas förbud – förenat med vite – att fortsätta den otillbörliga marknadsföringen. Då näringsidkaren i sin marknadsföring uppsåtligt använder vilseledande framställning kan han förutom att straffas åläggas att utplåna eller ändra den vilseledande framställningen på vara, förpackning e. d. framhåller utredningen. Det förutsätts att nära samarbete kommer att äga rum mellan konsumentverket och KO i dessa frågor.

Utredningen berör också något relationerna mellan den föreslagna lagen och olika specialförfattningar om märkning. Områden kan tänkas där både den föreslagna lagen och äldre specialförfattningar kan få betydelse. Enligt utredningens mening behöver emellertid någon konflikt ej uppkomma eftersom den föreslagna lagen inte bör tillämpas för att avhjälpa brister i säkerhetshänseende på varuområden, som redan är specialreglerade. Om konsumentverket skulle upptäcka sådana brister på ett specialreglerat varuområde bör det ankomma på verket att hos ansvarig myndighet initiera en förändring, anför utredningen som vidare rent allmänt anser att konsumentverket för att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete bör etablera nära samarbete med andra myndigheter och organ som har övervakningsfunktioner på konsumentvaruområdet.

4 Yttranden över varudeklARATIONsutredningens betänkande

4.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna deklARERAR allmänt en positiv inställning till utredningens förslag och understryker varudeklARATIONERNAS betydelse som ett medel i konsumentpolitiken. Sålunda anför KF-LO-TCO att de tidigare har framhållit betydelsen av att varudeklARATIONERNA är praktiskt användbara för konsumenterna och att de får en utbredd tillämpning. Enligt organisationerna ansluter utredningens förslag väl till dessa önskemål.

Konsumenttjänstutredningen finner att den utbyggnad av konsumentskyddet som förslaget innebär framstår som ändamålsenlig och väl motiverad. *Reklamutredningen* anser att det arbete som utredningen har genomfört kommer att vara av stort värde för de fortsatta strävandena att tillgodose konsumenternas informationsbehov.

Enligt *socialstyrelsen* skulle ett genomförande av förslaget innebära en värdefull komplettering av de specialbestämmelser som redan finns beträffande vissa produkter.

NDM konstaterar att utredningsarbetet genom direktiven begränsats till principiella rättsliga och ekonomiska spörsmål, medan frågorna om varudeklarationernas utformning i praktiken behandlats inom en utredningsgrupp inom konsumentverket. Enligt *NDM* är det beklagligt att de olika frågorna inte har utretts i ett sammanhang. Härigenom skulle varudeklarationsutredningens förslag ha fått en mera preciserad utformning. Liknande synpunkter anförs från flera av *näringslivets organisationer*.

Flera remissinstanser anför synpunkter på förslagets begränsning till märkning. Härvid framhåller *reklamutredningen* att den för egen del har utfört en omfattande kartläggning av reklamens villkor och funktion i dagens samhälle. Utredningen har ägnat reklamens betydelse som bärare av konsumentinformation särskilt intresse. I sammanhanget har det visat sig ofrånkomligt att analysera och diskutera konsumenternas informationsbehov i ett större sammanhang än vad varudeklarationsutredningen gjort. *Reklamutredningen* har kommit till slutsatsen att en lagstiftning om företagens produktinformation bör vara enhetlig och gälla alla informationsmedier. Utredningen anmäler sin avsikt att lämna förslag av denna innebörd och förordar att detta avvaktas innan ställning tas till varudeklarationsutredningens förslag.

KF-LO-TCO menar att etiketter, märkning och liknande inte får utgöra de enda formerna för standardiserad information. Faktablad och annan mera omfattande information kan för vissa produkter vara en lämpligare informationsform. Konsumenternas krav på och behov av information måste vara avgörande, anser organisationerna. Även *konsumentverket* och *konsumenttjänstutredningen* understryker vikten av att varudeklarationerna betraktas som ett led i den samlade produktinformationen.

Enligt *NDM* är utredningens märkningsbegrepp oklart. Sålunda talas i specialmotiveringen om uppgifter som är anbringade på varan eller anges i en vid varan fast etikett eller liknande. Sådana varubeskrivningar fyller enligt *NDM* knappast någon funktion vid exempelvis monteringsfärdiga hus eller varor som säljs per postorder. *NDM* konstaterar dock att utredningen även synes mena att etiketter med varubeskrivningar också skall kunna vara tillgängliga på säljstället i annan form. Utredningens märkningsbegrepp kan enligt *NDM* inte godtas i föreliggande utformning. Liknande synpunkter anförs av *fritidsbåtutredningen*.

SIFU anser att det är en brist att utredningen inte har ställt varudeklaration

i relation till andra medel att stärka konsumentens ställning vid köp. Institutet pekar på att jämförande varuundersökningar och köpråd kan fylla en funktion. Vidare framhålls behovet av att lära konsumenterna att själva kräva den varuinformation som behövs.

Utredningens förslag i fråga om utarbetande av normer m. m. tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Konsumentverket* delar sålunda utredningens uppfattning att det fortsatta deklarationsarbetet inte nödvändigtvis måste grundas på normer, som fastställts av standardiseringsorgan, utan att även privat utarbetade provningsmetoder bör kunna användas. Det understryks vidare att andra än tekniska mätmetoder bör kunna komma i fråga som underlag för deklarationer.

KF-LO-TCO anser att det är av underordnad betydelse varifrån uppslag kommer och var arbetet utförs, så länge ingen oklarhet råder om vem som har det slutliga ansvaret för att fastställa provningsmetoderna. Organisationerna menar att det är av största vikt att konsumentverket med sitt ansvar för det framtida deklarationsarbetet också får ta ansvaret för provningsmetoderna. Samarbete med SIS är under alla förhållanden positivt, anför det.

Enligt *SIS* bör provningsmetoder baserade på grunder som inte är objektivt mätbara komma i fråga endast när tekniska metoder är praktiskt omöjliga att tillämpa.

Köpmannaförbundet finner det mycket tveksamt om privata normer skall kunna godtas. Enskilda företag kan favoriseras på bekostnad av andra, och det finns risk för att en norm blir ifrågasatt när konkurrerande normer tas fram av andra företag.

Från några håll, huvudsakligen från de organisationer som på något sätt företräder näringslivets intressen, anförs betänkligheter mot att deklarationerna görs mera bruksanpassade. Sålunda anför *Grossistförbundet* och *Industriförbundet* att orsaken till att varudeklarationerna hittills i alltför liten utsträckning har varit bruksanpassade är bristen på tillfredsställande mätmetoder. Denna brist har enligt förbunden inte undanröjts av utredningen. Liknande synpunkter anför av *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund*.

Statens provningsanstalt konstaterar att en utveckling mot bruksanpassade deklarationer förutsätter att konsumenternas behov och beteende blir klarlagda och att någon instans för konsumenternas räkning avgör hur dessa är bäst betjänta av en produkt. Svårigheter uppstår då när det gäller att beakta olika konsumentgruppers skilda behov. Provningsanstalten menar att konsumenternas egna möjligheter att bedöma produkternas egenskaper i stället borde förbättras. Härigenom skulle provnings- och kontrollverksamheten underlättas.

Köpmannaförbundet framhåller i sammanhanget behovet av att konsumentverket undersöker konsumenternas sätt att söka upp och tillgodogöra sig information, så att samhällets resurser för konsumentinformation utnyttjas på bästa sätt. Även *Motorbranschen* anför synpunkter av detta slag

och pekar på risken att en alltför omfattande informationsmassa skulle kunna motverka sitt syfte.

Flera remissinstanser berör frågan om grundkrav och överbetyg i deklarationerna. När det gäller deklarationernas konkreta innehåll är förslaget om grundkrav enligt *KF-LO-TCO* det viktigaste. Organisationerna anser att grundkrav måste vara direkt kopplade till produktens användningsområde och innebära en sammanvägning av relevanta krav. Organisationerna anför vidare att det i vissa fall torde vara ett konsumentintresse att även egenskaper som motsvarar höga krav kan anges. Sålunda kan konsumenterna ha ett starkt intresse av att få en bindande utfästelse om högre kvalitet, exempelvis där detta har betydelse för en varas livslängd.

Husmodersförbundet hem och samhälle anser att konsumentverket måste prioritera arbetet med grundkrav. Dessa ger inte bara stöd för konsumentens val utan har tillika en sanerande inverkan på marknaden, menar förbundet.

SPK, som delar utredningens uppfattning att grundkrav bör kunna komma i fråga, vill fästa uppmärksamheten på att för högt ställda grundkrav skulle kunna leda till att varuutbudet inom ett visst område får överkvalitet i förhållande till behovet hos konsumenterna i gemen. Liknande synpunkter anføres av *NO*.

Kritiska mot grundkrav är *Grossistförbundet* och *Industriförbundet*. Förbunden anför att införande av grundkrav förutsätter att samtliga faktorer av betydelse för konsumenten kan fångas in. Annars finns det risk att en deklaration med grundkrav snarast vilseleder konsumenten. Problemen hänger samman främst med att flertalet produkter inte har ensartad användning, framhåller förbunden, som anser att försiktighet bör iakttas när det gäller att uppställa grundkrav. Vissa grundkrav av närmast definitionsmässig karaktär framstår dock enligt förbunden som naturliga. Som exempel nämns att en frysbox måste uppfylla vissa krav för att över huvud taget kunna fungera för avsett ändamål.

Förbunden anser vidare, till skillnad från utredningen, att deklarationerna normalt även bör kunna innehålla överbetyg. Det anføres sålunda, att många konsumenter har behov av att veta, om en vara inte bara uppfyller lägsta rimliga krav utan att den också motsvarar högre anspråk. En begränsning till att deklarera grundkrav skulle innebära ett steg tillbaka jämfört med de deklarationer som i dag tillämpas. Förbunden framhåller vidare att den föreslagna ordningen skulle kunna leda till en inte önskvärd utjämning av kvalitetsnivån hos de deklarerade produkterna.

Marknadsdomstolen framhåller att varudeklarationer kan medföra att produktutveckling fördröjs eller försvåras genom att normerna inte hålls aktuella. En fara med grundkrav är enligt domstolen att dessa med tiden tenderar att i praktiken bli "maximibestämmelser".

4.2 Deklarationsskyldigheten

Så gott som samtliga remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag att det i vissa fall bör vara möjligt att föreskriva deklara-tionsskyldighet. Allmänt förutsätts dock frivilliga överenskommelser tillämpas så långt möjligt. *KF-LO-TCO* anför sålunda att de ansluter sig till uppfattningen att tonvikten bör ligga på att utveckla ett frivilligt deklARATIONSSYSTEM men att mycket höga krav måste ställas på systemets genomslagskraft. Skulle det visa sig att deklARATIONERNA ÄVEN I FORTSÄTTNINGEN FÅR LÅG MARKNADSTÄCKNING bör obligatorium tillgripas, menar organisationerna.

NDM anför att utredningen har en realistisk inställning i dessa frågor och att förslagen vittnar om en insikt om att man genom förhandlingar skapar en positiv inställning till varubeskrivningar hos näringsidkarna och deras organisationer. Genom samverkan är det enligt *NDM* också lättare att komma fram snabbt och uppnå verklighetsnära lösningar än genom ett obligatorium. Det anføres dock vidare, att man inte kan bortse från att det inom vissa delar av näringslivet inte går att uppnå tillfredsställande marknads-täckning. I branscher med mindre nogräknade företag kan det enligt *NDM* visa sig nödvändigt att tillgripa ett obligatorium för att undvika snedvridning i konkurrensen. Liknande synpunkter anføres av *Svenska företagens riks-förbund*, som också pekar på att bindande regler är till fördel för seriöst arbetande näringsidkare.

Svenska reklambyråförbundet framhåller att ett obligatorium inte alltid är en bra lösning. Detta gäller enligt förbundet främst på områden där utvecklingen går snabbt och varubeskrivningar snabbt blir föråldrade. I dessa fall är en överenskommelse mellan berörda parter att föredra, menar förbundet. Synpunkter av detta slag anføres också av *DLF*.

Grossistförbundet och *Industriförbundet* anser att obligatorium endast i undantagsfall skall förekomma.

SHIO är tveksam till nödvändigheten av att stifta en fullmaktslag innan förhandlingsformen visat sig otillräcklig. *HSB*, som har begränsat sitt yttrande till frågor som rör bostads- och byggnadsmarknaden, avstyrker också utredningens lagförslag.

Från några håll framförs synpunkter på de följder, som ett obligatorium kan få för företagens kostnader och konkurrensförhållanden. Sålunda anför *NO* att deklARATIONSPLIKT MEDFÖR KOSTNADSÖKNINGAR, som kan bli särskilt påtagliga för mindre företag, vid korta serier och vid låga varuvärden. Kostnadsökningarna får som regel i sista hand bäras av konsumenterna, menar *NO*. Det anføres också att en tillverkares konkurrenskraft på utländska marknader kan minska, vilket kan få negativa verkningar på hemmamarknaden. Liknande synpunkter anføres av *kommerskol-legium*, som anser att mindre och medelstora företag bör kunna medges kostnadslättnader vid utnyttjande av statliga laboratorieresurser.

Även *SPK* pekar på risken för prishöjningar i vissa fall, bl. a. i fråga om varor som tillverkas i korta serier eller som huvudsakligen produceras av småindustri eller hantverkare. Nämnden finner det dock föga troligt att de kostnader, som är direkt förknippade med en mera omfattande deklara-tionsplikt, skulle kunna medföra någon märkbar höjning av konsumentpriserna, mot bakgrund av att ett obligatorium ändock torde komma att bli av begränsad omfattning jämfört med den kommersiella varuinformation som i dag förekommer.

Konsumentverket framhåller att det erfarenhetsmässigt inte sällan är frivilliga snarare än obligatoriska åtgärder, som kan ha ofördelaktiga verkningar från konkurrenssynpunkt. Detta utgör enligt verket ett skäl för vidgad användning av obligatorisk varudeklara-tion.

Ett antal remissinstanser anför synpunkter på deklarationsskyldighetens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden m. m. Hit hör *kommerskollegium*, som anför att dessa åtaganden ger handlingsfrihet såvitt gäller åtgärder till skydd för medborgarnas liv och hälsa men att motsvarande frihet inte uttryckligen gäller åtgärder till skydd mot ekonomiska risktaganden. Kollegiet pekar också på risken för s. k. tekniska handelshinder. Liknande synpunkter anföras även av *NO*.

SIS anför att tekniska handelshinder kan godtas endast om mycket starka skäl kan påvisas för behovet av normer med sådan verkan. I sammanhanget erinrar *SIS* om det internationella samarbetet på standardiseringsområdet och om de möjligheter som detta erbjuder när det gäller att minska riskerna för tekniska handelshinder. Även flera av *näringslivets organisationer* framhåller vikten av internationell samordning.

4.3 Lagförslaget

4.3.1 Lagstiftningens utformning och tillämpningsområde m. m.

Den valda lagstiftningstekniken tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. *NDM* anför sålunda att lösningen erbjuder betydande fördelar. Genom att den faktiska lagstiftningsmakten läggs i konsumentverkets hand, öppnas möjligheter för ett nära samarbete mellan näringslivet och myndigheterna, när det gäller att lösa de många och ofta komplicerade praktiska problem som möter vid ett varudeklara-tionsarbete, menar *NDM*.

Förslaget att lagstiftningen skall möjliggöra viss produktkontroll, där det är påkallat med hänsyn till människors liv och hälsa, tillstyrks eller lämnas utan erinran av så gott som samtliga instanser. Endast *Köpmannaförbundet* anmäler en annan uppfattning. Enligt förbundet torde det vara tillfyllest att de aktuella varugrupperna blir föremål för obligatorisk deklaration.

Konsumentverket och *KF-LO-TCO* föreslår att produktkontrollen utvidgas

till att omfatta även sådana varor, som kan antas medföra betydande ekonomiska risker för konsumenterna. Enligt KF-LO-TCO bör obligatorisk grundkravsmärkning för t. ex. dyrare kapitalvaror övervägas.

Förslaget om obligatoriska deklarationer i övrigt godtas tämligen allmänt av remissinstanserna. Det är i huvudsak några av näringslivets organisationer som är kritiska. Sälunda menar *Svensk industriförening* att deklarationsplikt endast bör få förekomma när det gäller varor vilka vid användning kan orsaka skada på människor eller egendom.

Grossistförbundet och *Industriförbundet* anser att lagtexten i denna del bör innehålla klara kriterier angående bl. a. vilka provningsmetoder och kontrollföresättningar som skall finnas tillgängliga för att obligatorium skall få införas.

Svea hovrätt, *kommerskollegium*, *Svenska annonsörers förening*, *NDM* och *Motorbranschen* är kritiska mot utredningens förslag att även begagnade varor skall omfattas av lagstiftningen. Härvid anför annonsörsföreningen, att helt andra mätmetoder och normer erfordras vid provning av begagnade varor. Konsumenternas skydd härvidlag torde vara tillgodosett genom andra lagar, anser föreningen.

NDM anser att förslaget är otillräckligt underbyggt och i vissa hänseenden orealistiskt.

Motorbranschen anför att den tekniska kontrollen vad gäller motorfordon redan är ytterst omfattande. Beträffande begagnade bilar är de kvalitetsmässiga skillnaderna till följd av förslitningsgrad, användningssätt etc. så betydande att några enhetliga normer inom ramen för varudeklarations-systemet knappast torde kunna uppställas, åtminstone inte utan betydande osäkerhetsmarginaler, anför det.

Flera instanser anser i motsats till utredningen att även tjänster bör omfattas av lagstiftningen. Härvid konstaterar *KF-LO-TCO* att utredningens argument mot att ta med även tjänster är att de praktiska erfarenheterna på detta område är begränsade. Mot detta kan enligt organisationerna anföras, att erfarenheterna när det gäller de föreslagna bruksanpassade deklarationerna är minst lika begränsade. *KF-LO-TCO* finner inga vägande skäl att utesluta tjänster från ett kommande deklarationssystem. Enligt organisationerna bör särskilt uppmärksammas sådana tjänster som bjuds ut tillsammans med vissa varor, exempelvis service och reparationstjänster. Liknande synpunkter anför av *SPK*, *SIFU*, *fritidsbåutredningen*, *NDM*, *Grossistförbundet* och *Industriförbundet*.

Konsumentverket menar att behovet av information och vägledning är lika stort på tjänsteområdet som på varusidan. Som exempel nämns service på hushållsutrustning, försäkringar och sällskapsresor. Liknande synpunkter anför av konsumenttjänstutredningen.

Marknadsdomstolen och *Svenska reklambyråförbundet* delar utredningens uppfattning att tjänster inte bör omfattas. *Motorbranschen* menar att konsumenttjänstutredningens arbete bör avvaktas innan någon lagstiftning rö-

rande tjänsteområdet kan bli aktuell men att det bör stå konsumentverket fritt att bedriva utvecklingsarbete på området.

4.3.2 Ansvar och kontroll m. m.

Utredningens förslag i fråga om ansvar och kontroll godtas i allt väsentligt av remissinstanserna. Synpunkter anförs huvudsakligen vad gäller frågan om vem som är ansvarig för att deklarationsskyldigheten fullgörs och ersättning till företagen för kostnader för kontroll m. m.

Svea hovrätt ifrågasätter det lämpliga i att bestämmelse om vem som är ansvarig för deklaration skall ges i samband med att obligatorisk deklaration införs för visst varuområde. Hovrätten menar att risken för oöverskådlighet måste bli påtaglig då ansvar kan åläggas alternativa led i producent- och distributionskedjorna och föreslår därför att en begränsning av kretsen ansvarsbärande bör övervägas. Föreligger behov av att i det enskilda fallet göra undantag från huvudregeln kan detta åstadkommas genom att i lagen ta in en bestämmelse, som möjliggör sådant undantag.

Även *NDM* framhåller att det är en allvarlig brist att det av lagtexten inte framgår vem som är deklarationsskyldig och påpekar att frågan om vem som skall bära kostnaderna för varudeklarationssystemet hänger samman härmed.

Beräffande ersättning för kontroll m. m. ifrågasätter *Svea hovrätt* om inte full ersättning regelmässigt bör utgå för uttagna varuprover om ej särskilda skäl talar däremot. Hovrätten betonar att prövningen av ersättning för provexemplar i alla fall inte får framstå såsom skönmässig utan att en fast praxis snabbt bör vinna förankring i fråga om såväl i vilka fall ersättning bör utgå som med vilket belopp detta bör ske.

Grossistförbundet och *Industriförbundet* anför att det från konkurrenssynpunkt synes vara rimligt att samhället svarar för kontrollkostnaderna. Om denna kostnad ändå läggs på företagen är det viktigt att kostnaden på något sätt differentieras, påpekar förbunden. Liknande synpunkter anförs av *Husmodersförbundet hem och samhälle*.

4.4 Förhållandet till annan lagstiftning

Några instanser, i första hand sådana myndigheter som har att tillämpa speciallagstiftning rörande typgodkännande eller märkning, behandlar utredningsförslagets förhållande till annan lagstiftning. Härvid menar *statens planverk* att eventuella grundkrav med hänsyn till människors liv och hälsa eller obligatoriska deklarationer rörande byggvaror och byggnader skall föreskrivas med stöd av byggnadslagstiftningen. På så sätt kan föreskrifterna bäst samordnas med andra samhälleliga krav på området och övervakningen kan inordnas i det kontrollsystem som tillämpas enligt byggnadsstadgan. I fråga om redovisning i övrigt av egenskaper hos byggvaror och byggnader

anser planverket att en samordning bör etableras med verkets frivilliga typgodkännandeverksamhet.

Sjöfartsverket anför beträffande eventuella grundkrav för fritidsbåtar att dessa bör uppställas med stöd av sjösäkerhetslagstiftningen och att tillsynen bör ske av myndighet med sjöteknisk expertis.

Livsmedelsverket ifrågasätter om det inte i en varudeklarationslag i likhet med vad som skett i lagen om hälso- och miljöfarliga varor bör uttalas att den inte gäller sådan deklaration som regleras i livsmedelslagen. Härutöver kan dock enligt verket finnas behov av frivilliga kvalitetsdeklarationer, anvisningar om tillagning etc. I den mån sådana deklarationer kommer till användning bör livsmedelsverket svara för tillsynen, anför det vidare. Det förutsätts att ifrågavarande varudeklarationsarbete kan ske i nära samarbete med livsmedelsverket. *Trafiksäkerhetsverket* framhåller också beträffande arbetet på sitt område vikten av samordning.

SHIO understryker det angelägna i att en klarare arbets- och ansvarsfördelning åstadkommes mellan olika fackmyndigheter och konsumentverket. *DLF* menar att en enda myndighet bör handha frågor rörande produkters innehåll och beskaffenhet. I annat fall kan risk föreligga för olikartad behandling av liknande ärenden inom olika myndigheter, anför det.

5 KO:s skrivelse

5.1 Inledande synpunkter

KO tar i sin skrivelse till handelsdepartementet upp till behandling vissa frågor rörande marknadsföringslagen och lagen om marknadsdomstol m. m.

Beträffande marknadsföringslagen anför KO, att allmän enighet torde råda om att erfarenheterna av lagens tillämpning på det hela taget är mycket goda. Sålunda har vilseledande reklam och annan otillbörlig marknadsföring i de flesta fall kunnat effektivt beivras. Lagen är dock enligt KO:s bedömning i vissa hänseenden bristfällig. Detta gäller bl. a. möjligheterna att ålägga näringsidkare upplysningsplikt och avsaknaden av regler om s. k. beriktigandereklam. Vidare har KO inte funnit det möjligt att i önskvärd utsträckning motverka tilläggs- och kombinationserbudanden, som är förvirrande för konsumenterna.

Lagen om marknadsdomstol är enligt KO otillfredsställande så till vida att möjligheter saknas att höra vittnen under ed i domstolen.

5.2 Informationsskyldighet

Den allvarligaste bristen i marknadsföringslagen är enligt KO:s förmenande att lagen inte ger tillräckliga möjligheter att ålägga företagen upplysningsplikt i fråga om marknadsförda varor och tjänster. KO anser att

det bör övervägas att införa särskilda bestämmelser om upplysningsplikt i lagen.

KO avstår från att närmare utveckla sin ståndpunkt i ämnet men aviserar sin avsikt att återkomma därtill i sitt yttrande över reklamutredningens förslag i frågan.

5.3 Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring

Med stöd av marknadsföringslagen kan en näringsidkare av marknadsdomstolen meddelas förbud att i fortsättningen använda vilseledande reklam. Påstår en näringsidkare i sin reklam att en vara har vissa positiva egenskaper eller är lämplig för viss användning utan att det finns täckning för påståendena kan reklamen sålunda stoppas. Om särskilda skäl föranleder det, exempelvis om reklamen är särskilt ägnad att leda till skada för konsumenterna, kan näringsidkare i avvaktan på slutligt beslut i domstolen, tvingas att omedelbart upphöra med reklamen (interimistiskt förbud).

KO anför, att marknadsföringslagen sålunda utgör ett effektivt medel att stoppa vilseledande reklam och förhindra att sådan reklam upprepas samt att detta i de flesta fall får anses vara tillräckligt. Ett förbud att fortsätta en otillbörlig annonsering medför emellertid inte automatiskt att det oriktiga intryck som framkallats och befästs genom vilseledande reklam suddas ut, framhåller KO. I vissa fall är det därför enligt KO:s mening inte tillräckligt att förbud meddelas mot fortsatt annonsering. Det kan gälla fall, där en kvardröjande oriktig föreställning innebär särskilda risker för konsumenterna, exempelvis när i reklamen oriktigt påstås att en vara är giftfri. Det kan också gälla den situationen, att en företagare medvetet utnyttjar en vilseledande föreställning som framkallats genom hans reklam.

Enligt KO:s mening bör det vara möjligt att förhindra att en oriktig föreställning, som har framkallats genom en vilseledande annonsering, utnyttjas efter det att sådan annonsering har förbjudits. Behovet är särskilt framträdande när det gäller reklam som vänder sig till mindre kritiska konsumentgrupper, exempelvis sjuka eller barn. Det är enligt KO också angeläget att en neutralisering av en vilseledande uppgift i reklam kan tvingas fram då en felaktig uppgift kan leda till en farlig användning av en vara eller till en ekonomiskt kännbar felsatsning. KO föreslår mot denna bakgrund att i marknadsföringslagen införs en bestämmelse som gör det möjligt att ålägga näringsidkare att rätta vilseledande uppgifter i reklam (beriktigandereklam).

Den föreslagna bestämmelsen skulle omfatta alla varu- och tjänsteområden men begränsas till beriktigande av sådana uppgifter som är ägnade att medföra särskilt menlig verkan för konsumenterna. I skrivelsen anges, att skyldigheten lämpligen torde kunna gälla de fall då felaktiga uppgifter lämnats, såvitt gäller vara om dess ursprung, beskaffenhet, användning eller verkan samt såvitt gäller tjänst om vederbörande näringsidkares kvalifi-

kationer och tjänstens beskaffenhet. Det förslag som åläggs att korrigera tidigare vilseledande reklam skulle inte ges fria händer att utforma beriktiganderekamen. Enligt KO torde det vara lämpligt att marknadsdomstolen på talan av KO ger efter omständigheterna anpassade, mer eller mindre ingående anvisningar om hur beriktigandet skall se ut. Det skulle därefter ankomma på KO att övervaka att domstolens anvisningar följs.

KO erinrar i sammanhanget om att det i Amerikas förenta stater finns möjligheter att föreskriva beriktiganderekлам. Den s. k. Federal Trade Commission (FTC) har använt sig härav i ett antal fall. När en reklamåtgärd konstaterats vara vilseledande har FTC sålunda förbjudit ansvarig näringsidkare att under en bestämd tid, exempelvis ett år, annonsera för varan såvida inte i reklamen anges att den tidigare reklamen varit vilseledande. Beträffande rättelsen har FTC föreskrivit att rättelse skall införas i samma tidningar som innehållit den vilseledande annonseringen.

5.4 Tilläggs- och kombinationserbudanden

Enligt 3 § första punkten marknadsföringslagen kan näringsidkare dömas till böter eller fängelse i högst ett år om han erbjuder konsument att mot märke eller annat bevis, vilket utlämnas vid försäljning av vara eller tjänst, erhålla annat än pengar. Undantag görs dock enligt andra punkten för det fallet att beviset ger rätt endast till översyn, reparation eller likande med avseende på det sålda.

4 § första punkten marknadsföringslagen stadgar att näringsidkare som i annat fall än som avses i 3 § till konsument bjuder ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuder konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år om två förutsättningar är uppfyllda, nämligen dels att varorna uppenbart saknar naturligt samband dels ock att förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde. Enligt andra punkten gäller vad nu sagts även tjänst.

KO konstaterar att införandet av nämnda straffbestämmelser i marknadsföringslagen bl. a. ansågs bidra till att inskräpa att samhället ogillade vissa bestämda marknadsföringsmetoder, som över huvud inte borde få förekomma. KO fortsätter sedan:

Under förarbetena till marknadsföringslagen uttalade departementschefen att från etisk synpunkt flera anmärkningar kunde riktas mot metoden med kombinerade utbud. Förfarandet var enligt departementschefen typiskt sett ägnat att försvåra för konsumenterna att orientera sig på marknaden och jämföra olika utbud med varandra. Han anförde vidare att svårigheten att värdera den förmån ett kombinerat utbud innebär skapade stora risker för att erbjudandets gynnsamhet överskattades. Konsumenterna kunde lätt förledas att tro att de fick en extra förmån utan något vederlag. Detta talade givetvis i första hand för att stränga krav på vederhäftighet måste ställas på presentation av erbjudandet. Risker för förledande kunde emellertid en-

ligt departementschefen också anföras som ett skäl mot marknadsföringsmetoden som sådan. En annan kritik som enligt departementschefen kunde riktas mot tilläggserbudanden och liknande förmåner var att de var ägnade att avleda intresset från sådant som i princip borde vara avgörande för konsumtionsvalet, nämligen huvudvarans pris, kvalitet och användbarhet för konsumenten, till något som sakligt sett inte hade med huvudvaran att göra. Förmåner av det slag det här var fråga om kunde alltså på olika sätt leda till att konsumentens handlande kom att styras av irrationella faktorer. Metoden med tilläggserbudanden och liknande byggde typiskt sett på att konsumenten skulle reagera irrationellt och lockas att köpa en vara av intresse för en helt annan vara. En sträng bedömning av metoden var därför påkallad, i synnerhet när tilläggsförmånen saknade samband med huvudvaran.

KO anmärker i sammanhanget att konsumentkooperationen i sin marknadsföring inte använder kombinationserbudanden annat än under tre samtidigt föreliggande förutsättningar. Dessa är att sammansättningen av varorna funktionsmässigt bedöms vara rationell och meningsfull för konsumenterna, att de i erbjudandet ingående varorna har ett naturligt bruksamband och att erbjudandet är sammansatt av varor ur ordinarie sortiment, vilka kan köpas var för sig, eller utgöres av förpackningar där ingen av varorna kan köpas separat.

Under sin hittillsvarande verksamhet har KO ännu inte anmält förfaranden som faller under 3 eller 4 § till åtal. KO framhåller däremot att han i stor utsträckning har haft paragraferna som underlag för förhandlingar med näringsidkare. Dessutom har KO i vissa fall fört förbudstalan i marknadsdomstolen mot näringsidkare, som i sin marknadsföring använt tilläggs- och kombinationserbudanden.

Enligt KO:s erfarenhet har 3 § marknadsföringslagen visat sig i stort sett ändamålsenlig, medan lagens 4 § inte har lett till den sanering av tilläggs- och kombinationserbudanden, som är önskvärd från allmän synpunkt. Paragrafen har också enligt KO visat sig medföra betydande tolkningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Detta gäller enligt KO inte minst rekvisitet "varorna uppenbart saknar naturligt samband". Tämligen fruktlösa diskussioner har i enskilda fall fått ägnas åt frågan huruvida den ena eller andra varan uppenbart saknar naturligt samband med vissa andra varor, anför det. Genom rekvisitet "förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde" avsågs att från paragrafens tillämpningsområde utesluta rent bagatellartade fall, som tedde sig harmlösa från konsument-synpunkt. Rekvisitet har enligt KO i praktiken kommit att få betydelse långt härutöver. På näringslivshåll har hävdats att rekvisitet inte är uppfyllt och att ansvar enligt paragrafen inte kan komma i fråga så snart tydliga priser anges i reklamen för både huvud- och tilläggsvara, anför KO vidare.

I skrivelsen framhåller KO, att den norska motsvarigheten till marknadsföringslagen går betydligt längre än den svenska när det gäller att motverka användningen av kombinerade utbud. Enligt den norska lagen är det för-

bjudet att söka främja avsättningen av huvudvaran genom att erbjuda "tilgift" till konsument. Som "tilgift" anses varje tilläggsförmån, som är knuten till avsättningen av huvudvaran utan att naturligt samband förekommer mellan varorna, tjänsterna osv. I kommentaren till lagen uttalas att det måste ställas stränga krav på sambandet mellan varorna om erbjudandet inte skall träffas av förbudet. Det är icke tillräckligt att det är ett vanligt bruksmässigt samband mellan huvudvaran och tilläggsvaran, som exempelvis mellan en putsduk och ett fönsterputsmedel. Det måste minst krävas ett nära samband som gör det naturligt att försälja varorna ihop. Måttbägare för varor som skall utportioneras bör enligt den norska lagstiftningen kunna passera om det är rimligt och ändamålsenligt att bipacka sådana.

Från allmän synpunkt är det enligt KO:s mening angeläget att en effektivare sanering än hittills av tilläggs- och kombinationsutbudet kommer till stånd. Eftersom marknadsföringsaktiviteter inte sällan sker på ett internordiskt plan synes det KO även i viss mån vara ett näringsidkarintresse att så sker. KO föreslår mot denna bakgrund vissa ändringar i 4 § marknadsföringslagen.

Uttrycket "förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde" skall enligt motiven till paragrafen från det straffbara området utesluta rent bagatellartade förfaranden, där tilläggsförmånen är av obetydligt värde i förhållande till huvudvaran, anför KO. Detta syfte kan dock enligt KO inte anses vara uttryckt på ett adekvat sätt, utan snarare sammanfattar den valda formuleringen i sig den kritik, som kan riktas mot vilseledande marknadsföring över huvud taget. Uttrycket bör därför inte uppställas som ett särskilt rekvisit, menar KO och förordar att det utgår. För att undanta rent bagatellartade förseelser från det straffbara området torde bestämmelsen i 5 § andra stycket, att det i ringa fall ej skall dömas till ansvar, vara tillräcklig, anför det.

Kravet att de erbjudna varorna eller tjänsterna skall ha naturligt samband föreslås skärpas. Detta bör enligt KO ske genom att ordet "uppenbart" utgår. I samband med ändringen skulle uttalas, att kombinerade utbud bör tillåtas bara om det mellan varorna eller tjänsterna finns ett brukssamband, som är funktionellt betingat på så sätt att de normalt behövs samtidigt och att det är praktiskt att köpa dem tillsammans. Endast i sådana fall kan konsumenten nämligen sägas ha verklig fördel av tilläggserbjudanden och kombinerade utbud, framhåller KO.

5.5 Vittnesed i marknadsdomstolen

Enligt 18 § lagen om marknadsdomstol m. m. har marknadsdomstolen möjlighet att vid vite förelägga part eller annan, som kan antas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför domstolen. Marknadsdomstolen har emellertid inte rätt att höra personer under ed eller försäkran.

KO konstaterar i sin skrivelse att det i många fall är fullt tillräckligt att höra personer upplysningsvis, utan att ed eller försäkran först avlagts. Det förekommer dock fall där det skulle innebära en fördel och öka möjligheterna att få fram ett korrekt och tillräckligt underlag för domstolens bedömning om skyldighet att avlägga ed eller försäkran förelåg för den som, utan att vara part, kunde antas ha väsentliga upplysningar att lämna, menar KO. KO anför vidare:

När det gäller vederhäftigheten hos framställningar som lämnas i marknadsföring gäller visserligen omvänd bevisbörda. Det åligger emellertid alltid KO att styrka att viss marknadsföringsåtgärd har vidtagits. I vissa situationer – inte minst vid muntlig marknadsföring – kan det föreligga svårigheter för KO att styrka sin talan härvidlag. I sådana fall vore det en fördel om den utredning som KO kan förebringa i marknadsdomstolen, exempelvis genom uppgifter av köpare, kunde ges den tyngd som utsagor under edsansvar har. I andra ärenden åter, framstår det som önskvärt att förhör med personer som KO:s motpart åberopar i domstolen kan ske under edsansvar.

KO föreslår mot bakgrund av det anförda, att i lagen om marknadsdomstol m. m. införs en bestämmelse att den som har förelagts av marknadsdomstolen att inställa sig för att lämna upplysningar i visst ärende och inte är part skall vara skyldig att före förhöret avlägga ed eller försäkran i den ordning som gäller för vittne enligt rättegångsbalken.

6 Yttranden över KO:s skrivelse

6.1 Informationsskyldighet och beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring

Samtliga remissinstanser, som har yttrat sig över vad KO anför beträffande informationsskyldighet i marknadsföringslagen, avstår från att ta närmare ställning i frågan. I yttrandena hänvisas allmänt till de yttranden, som senare skulle komma att avges över reklamutredningens förslag i ämnet.

Flertalet instanser avstår med samma motivering från att ta närmare ställning i frågan om beriktigandereklam. Några instanser anmäler dock redan här vissa i huvudsak principiella synpunkter på frågan. Hit hör *JK*, *marknadsdomstolen* och *Köpmannaförbundet*, som i princip är positiva till förslaget. Härvid anför emellertid *Köpmannaförbundet* att företag inte kan åläggas beriktigandereklam om inte KO på förhand kan lämna besked om huruvida en reklamåtgärd är otillbörlig eller inte, en möjlighet som i dag inte finns. *Hovrätten för Västra Sverige*, *marknadsdomstolen*, *NO* och *SPK* erinrar om de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på frågan och menar att dessa måste utredas ytterligare.

Advokatsamfundet framhåller att åläggande om beriktigandereklam kan komma att få karaktären av straff, en saktion som i marknadsföringslagen reserverats för sådana fall där näringsidkaren har förfarit uppsåtligt. Samfundet avvisar förslaget.

6.2 Tilläggs- och kombinationserbudanden

Flertalet remissinstanser är kritiska mot KO:s överväganden och förslag beträffande bestämmelserna i 4 § marknadsföringslagen om tilläggs- och kombinationserbudanden. Förslaget om skärpta regler avstyrks sålunda av *marknadsdomstolen*, *NO*, *konsumentverket*, *konsumenttjänstutredningen*, *Advokatsamfundet*, *Svenska annonsörers förening* och *NDM*.

Frågan om vilka tilläggs- och kombinationserbudanden som bör omfattas av regleringen behandlas särskilt av bl. a. *marknadsdomstolen*. Domstolen menar, till skillnad från KO, att lagstiftaren inte kan anses ha åsyftat en så långt gående sanering, att endast erbjudanden som är till klar fördel för konsumenterna skulle vara tillåtna. Lagstiftaren här, framhåller domstolen, från förbudet i 4 § uttryckligen undantagit även sådana erbjudanden som är harmlösa eller som kan sägas vara ett led i en önskvärd produktutveckling. Om försåtlighetsrekvisitet, såsom KO föreslår, utgår torde också dessa rent bagatellartade fall inbegripas inom det straffbara området och dessutom komma att betraktas som otillbörliga i den mening som avses i 1 §.

Vad beträffar sambandsrekvisitets utformning anför domstolen att lagstiftaren har velat markera att bestämmelsen skall tillämpas bara då de olika varorna och tjänsterna helt saknar naturligt samband med varandra. Denna markering finner domstolen stämma överens med lagstiftarens avsikt att från det straffbara området undanta från konsumentsynpunkt klart förmånliga kombinerade anbud, exempelvis där en uppsättning varor med ett gemensamt användningsområde säljs för ett gemensamt, rabatterat pris. Om ordet "uppenbart" utgår ur sambandsrekvisitet skulle även sådana utbud falla inom det straffbara området, konstaterar domstolen som inte ser detta som något från konsumentsynpunkt eftersträfvansvärt.

Marknadsdomstolen uttalar sammanfattningsvis att den av lagstiftaren eftersträfvade saneringen på området torde kunne ske med stöd av marknadsföringslagen i dess nuvarande lydelse samt att några skäl som talar för en längre gående sanering inte har framkommit.

NDM anför, att KO i sin skrivelse synes utgå från att en skärpning av lagstiftningen mot tilläggs- och kombinationserbudanden är en på förhand given utvecklingstendens sett från konsumentsynpunkter men att detta är ett obestyrt antagande från KO:s sida. Vidare framhålls, att det inte finns några erfarenheter som talar för att det just är sambandskriteriet, som bör vara nyckelkriterium i en lagregel som syftar till att skydda konsumenten mot olämpliga tilläggs- och kombinationserbudanden. KO:s uppfattning att sambandsrekvisitet bör ses som det centrala rekvisitet är i strid mot vad som uttalades i förarbetena till propositionen och är illa underbyggd, menar *NDM*. Huvudrekvisitet i 4 § är i stället försåtlighetsrekvisitet, anför *NDM* som också finner att detta på ett riktigt sätt återspeglar lagstiftarens grundtanke. Den valda lagtekniska lösningen har fungerat i praktiken,

konstaterar NDM. Marknadsdomstolen kan inom vida ramar ingripa mot försåtliga eller förledande erbjudanden. Domstolen kan också godta sådana förfaranden som är fördelaktiga eller helt harmlösa från konsumentsynpunkt.

När det gäller tolkningsproblemen i samband med 4 § menar NDM att dessa ligger i sambandsrekvisitet. Problemen skulle enligt NDM inte bli mindre om preciseringen "uppenbart" slopades. Det skulle bara innebära att bedömningsgränsen flyttades.

KO:s förslag till rättsteknisk omgestaltning av 4 § marknadsföringslagen, som innebär att huvudrekvisitet slopas och sambandsrekvisitet skärps, är enligt NDM inte genomtänkt. Det framhålls att de verkliga praktiska problemen från konsumentsynpunkt när det gäller tilläggs- och kombinationserbjudanden ligger på presentationsplanet.

NO konstaterar att KO inte har fört något fall under allmän domstols prövning och att det torde få anses rimligt att så sker för att man på den vägen skall få underlag för bedömning av om lagbudet är tillräckligt. Liknande synpunkter anförs av *konsumentverket*. Även *marknadsdomstolen* tar upp denna fråga och anför, att tolknings- och gränsdragningsproblem i stor utsträckning torde kunna undanröjas genom prövning i de rättsinstanser – allmänna domstolar och marknadsdomstolen – som har att ge vägledande avgöranden härvidlag.

Skärpta regler om tilläggs- och kombinationserbjudanden tillstyrks av *SPK*, *Köpmannaförbundet*, *KF*, *LO* och *TCO*. Av dessa är det endast *LO* och *TCO*, som direkt tillstyrker de av KO föreslagna ändringarna. Härvid anför organisationerna, att de tidigare uttalat en klart negativ inställning till tilläggserbjudanden av olika slag. Organisationerna menar att dessa generellt sett är avsedda att vilseleda konsumenterna beträffande erbjudandens innebörd genom att avleda uppmärksamheten från de för konsumenterna väsentliga faktorerna pris, kvalitet och service. Organisationerna finner de av KO föreslagna ändringarna väl ägnade att åstadkomma en från konsumentsynpunkt önskvärd ytterligare sanering.

KF anför i sitt yttrande, att förbundet anser att varor och tjänster bör marknadsföras och konkurrera individuellt genom pris och kvalitet, dvs. konsumenterna bör erbjudas att göra sina köp på så rationella grunder som möjligt. Ovidkommande försäljningsargument i form av t. ex. tilläggserbjudanden bör undvikas. Till skillnad från KO menar dock *KF*, att den väsentliga invändning som kan riktas mot erbjudanden av detta slag är den som återspeglas i huvudrekvisitet i 4 §, försåtlighetsrekvisitet. Sambandsrekvisitet är ett tolkningshjälpmedel och är sålunda av sekundär betydelse, menar *KF*.

KF är dock positivt till en skärpning av reglerna och föreslår att dessa ses över. Samtidigt framhåller förbundet vikten av att översynen sker under noggrannare överväganden än dem som redovisas i KO:s skrivelse.

Köpmannaförbundet, som i princip är positivt till skärpta bestämmelser på området, understryker att det är angeläget att få en noggrann bedömning

av effekterna på konkurrenssidan.

JK, som anser sig sakna förutsättningar att bedöma behovet av skärpta bestämmelser rörande tillägs- och kombinationserbudanden, påpekar att 4 § marknadsföringslagen innehåller straffbestämmelser. Vid en ny utformning av lagrummet måste en klar avgränsning av det straffbara området under alla förhållanden eftersträvas, framhåller *JK* som också ifrågasätter om den straffrättsliga sanktionen kan eller behöver behållas om den föreslagna uppmjukningen genomförs.

Advokatsamfundet tar också upp frågan om straffsanktionen i 4 §. Samfundet konstaterar, att ett genomförande av *KO*:s förslag skulle skapa en sådan osäkerhet om det straffbara området att en sådan bestämmelse i praktiken skulle innebära ett generellt förbud mot kombinerade erbjudanden, något som avvisats av lagstiftaren.

Hovrätten för Västra Sverige finner att sambandsrekvisitet, efter en strykning av ordet "uppenbart", skulle medge en alltför vid tolkning i förhållande till vad som egentligen avses i förslaget, nämligen ett mycket nära bruks-samband. Enligt *KO*:s förslag skulle man för tolkningen av rekvisitet vara nästan helt hänvisad till motiven, vilket enligt hovrättens mening inte kan godtas. Hovrätten förordar att det av *KO* angivna kravet på samband kommer till klart uttryck i lagtexten.

6.3 Vittnesed i marknadsdomstolen

Samtliga remissinstanser, som har uttalat sig i frågan, tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att i lagen om marknadsdomstol m. m. intas bestämmelser som gör det möjligt att i domstolen höra vittnen under ed eller försäkran. Härvid anför *marknadsdomstolen*, att de personer vilka hörs inför domstolen utan att vara parter huvudsakligen kan delas in i två kategorier, dels sakkunniga som ger facksynpunkter på vissa marknadsföringsmetoder eller uttalar sig om förhållandena i en bransch etc., dels bevispersoner vilka kallas att t. ex. styrka att en viss marknadsföringsmetod eller ett visst avtalsvillkor kommit till användning eller inte. Domstolen anser att, såvitt gäller den senare kategorin förhörspersoner, utredningen skulle kunna främjas av att utsagorna lämnades under edsansvar. Då det i vissa lägen kan tänkas vara vanskligt att avgöra till vilken av de båda kategorierna en förhörsperson skall räknas, förordar domstolen att en fakultativ skyldighet för "tredje man" att avlägga ed eller försäkran införs i lagen om marknadsdomstol m. m. Domstolen förordar att bestämmelsen tas in i lagens 18 §. Även *JK*, *hovrätten för Västra Sverige*, *Advokatsamfundet*, *Industriförbundet*, *Grossistförbundet*, *LO* och *TCO* framhåller att skyldigheten bör vara fakultativ.

Några av de instanser som företräder näringslivet menar att *KO* överbetonat den praktiska betydelsen av frågan. Hit hör *SHIO*, som anser att den aktiva processledning som domstolens ordförande kan utöva är en till-

räcklig garanti mot bristande precision i utsagorna. Enligt organisationen är det också föga troligt att domstolen skulle låta sin bedömning av utsagornas trovärdighet påverkas av om de är avgivna under ed respektive försäkran eller inte.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar, att det bör övervägas i vilka fall bestämmelser i 36 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken, där det stadgas att i brottmål ed eller försäkran inte må avgas av någon den tilltalade närstående, skall äga tillämpning i ärenden vid marknadsdomstolen.

7 Reklamutredningen

7.1 Allmänna synpunkter

Reklamutredningen konstaterar i sitt betänkande Information i reklamen att reklamen i allmänhet är den viktigaste metoden för säljarna att informera konsumenterna om sitt utbud och ofta den enda informationskälla, som står konsumenterna till buds utan betungande insats av tid och andra resurser. Den information som reklamen idag förmedlar är av naturliga skäl inriktad på att lämna upplysningar, som talar till säljarnas fördel. Om konsumenterna skall få ett bättre underlag för sina köpbeslut, kan enligt utredningen informationen inte få styras enbart av de enskilda säljarnas bedömningar. Konsumenterna måste få tillgång till information, som är anpassad efter deras informationsbehov. Frågan om och i vilken mån detta behov kan tillgodoses via reklamen måste diskuteras med beaktande av andra tillgängliga informationskanaler, menar utredningen.

Utredningen konstaterar att konsumenternas behov av information varierar starkt beroende på t. ex. den enskilde konsumentens kunskaper, produktens art och hur långt konsumenten kommit i sina överväganden om köp. Åtgärder i syfte att öka och förbättra informationen till konsumenterna måste därför bygga på analyser av de faktiska behoven. I många fall kräver detta särskilda undersökningar. I andra fall kan det vara lätt att med ledning av tidigare erfarenheter konstatera behovet av viss information.

Den information som konsumenterna behöver kan enligt utredningen delas in i sammanhangsinformation och produktinformation. Med sammanhangsinformation avses översiktlig information, som kan användas för den enskilde konsumentens långsiktiga överväganden, t. ex. om konsumtionens inriktning. Produktinformation rör enskilda produkter och är användbar vid enskilda köpsituationer. Utredningens överväganden om vilka krav som kan ställas på säljarnas information till konsumenterna avser produktinformation. Detta knyter också an till tankarna bakom samhällets konsumentpolitik.

Produktinformationen kan enligt utredningen innehållsmässigt delas in i tre huvudkategorier avseende dels produktens beskaffenhet och egenska-

per, dels produktens pris och eventuella betalningsvillkor, dels förhållandet mellan säljare och köpare efter köp.

Information om beskaffenhet och egenskaper kan utgöras av uppgifter om varors och tjänsters användningsområden, innehållsdeklarationer, standardiserade varubeteckningar, anvisningar om skötsel och förvaring etc. Genom en ökad information om användningsområden skulle man kunna motverka köp av produktvarianter, som fyller onödigt höga krav, framhåller utredningen. Innehållsdeklarationer kan vara av stor betydelse för exempelvis människor, som lider av allergier. Standardiserade varubeteckningar är av särskild betydelse vid rutinmässiga köp av dagligvaror men kan också utnyttjas i andra sammanhang. Utredningen erinrar härvid om att i det s. k. Möbelfaktasystemet beteckningen "matbord" reserverats för bord som fyller vissa krav rörande mått, ythårdighet m. m. Skötselanvisningar slutligen kan vara av avgörande betydelse för konsumentens möjligheter att utnyttja varan. Detta gäller inte bara tekniskt komplicerade varor utan även urvalsvaror, t. ex. textilier.

Prisinformationen utgör i regel en mycket viktig del av underlaget för konsumenternas beslutsfattande, anför utredningen som dock anser, att tillgången på prisinformation ofta är otillräcklig. I många reklamframställningar ges ingen prisinformation alls. Detta medför att också andra upplysningar kan få ett begränsat värde. Även informationen om betalningsvillkor vid avbetalningsköp och andra kreditköp brister påtagligt.

Beträffande förhållandet mellan säljare och köpare efter köp erinrar utredningen om köplagen och konsumentköplagen. Båda dessa lagar ger köparen vissa rättigheter gentemot säljaren. Samtidigt ställer de vissa krav på köparen för att denne skall få göra sina rättigheter gällande. Konsumenternas kännedom om dessa rättigheter och skyldigheter måste dock enligt utredningen genomsnittligt sett anses vara bristfällig. Utredningen menar att det kan finnas skäl att produktinformationen innehåller upplysningar om sådana säljvillkor, som inskränker köparens rättigheter. I praktiken förekommer det ofta att säljvillkoren endast anges på förpackning eller på garantisedel eller annan handling, som överlämnas till köparen i samband med eller efter varans leverans. Köparen får då inte förrän efter köpslutet vetskap om vilka säljvillkor säljaren vill tillämpa. Särskilt önskvärt är det enligt utredningen att näringsidkare, som saluför dyra och tekniskt avancerade produkter såsom bilar, småhus och vissa hushållsapparater, i sin reklam lämnar förhållandevis utförlig information om konsumenternas rättigheter och skyldigheter.

7.2 Standardiserad information i reklamen

Utredningen finner det angeläget att den information, som ställs till konsumenternas förfogande, uppfyller höga anspråk, inte bara på relevans och tillförlitlighet utan också på förståelighet och lättåtkomlighet. Den bör också

vara utformad så, att uppgifter om en viss faktor hos olika varianter av en viss produkt snabbt och enkelt kan jämföras. Härav drar utredningen slutsatsen, att informationen så långt möjligt bör vara standardiserad. Sålunda skall terminologi och redovisningsmetod vara enhetlig inom varje produktområde, och uppgifterna skall i förekommande fall vara baserade på enhetligt utförda undersökningar.

Genom lämplig utformning och standardisering kan informationen bättre anpassas till konsumenternas behov och reklamens värde som informationskälla höjas, anser utredningen. Möjligheterna att via reklamen förmedla standardiserad information till konsumenterna varierar emellertid bl. a. med hänsyn till vilket reklammedium som används, reklamobjektets (produkts) art och den aktuella informationens karaktär.

Avgörande för bedömningen av reklamens användbarhet som konsumentpolitiskt informationsinstrument bör enligt utredningens uppfattning vara om det från samhällsekonomiska och andra synpunkter är lämpligt att ålägga dem som svarar för reklamen viss informationsskyldighet inom ramen för reklamens uppgift att främja avsättningen av varor och tjänster.

En förutsättning för att det skall kunna anses lämpligt att använda säljarnas reklam såsom konsumentpolitiskt informationsmedel måste enligt utredningen vara att den önskade informationen inte kan förmedlas billigare på annat sätt. Tanken att konsumenterna genom starkt ökad tillgång på samhällelig konsumentupplysning skulle få en totalt sett väl balanserad information har inte utredningen funnit realistisk. De resurser som krävs för att ett sådant system skulle kunna fungera tillfredsställande kommer enligt utredningens bedömning inte att stå till buds inom överskådlig framtid. Det föreslås att de resurser, som ställs till konsumentorganens förfogande, hellre används för översiktlig information, s. k. sammanhangsinformation, än för sådan produktinformation, som näringsidkarna lämpligen kan förmedla.

Utredningen konstaterar vidare, att reklamen redan nu innehåller produktinformation riktad mot konsumenterna och att denna allmänt sett torde nå konsumenterna i betydligt större omfattning än meddelanden från konsumentupplysande organ. Utredningen tror inte att reklamutbudet skulle behöva öka i någon högre grad för att kraven på produktinformation skall kunna tillgodoses. Utredningen har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen, att reklamen på många områden kan bli ett lämpligt medel att tillgodose en stor del av konsumenternas behov av produktinformation. Härvid finns det dock enligt utredningen anledning att stärka informationselementen och skapa förutsättningar för att reklamen skall kunna bli effektivare utnyttjad som informationsmedel.

En utveckling av de informativa elementen vid reklam och annan marknadsföring måste ske successivt, konstaterar utredningen. Prioriteringar mellan olika insatser måste därför göras, varvid hänsyn måste tas främst till allmänhetens informationsbehov. Utredningen konstaterar, att några mera

preciserade grunder för hur prioriteringen skall göras f. n. saknas, men anför också, att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att låsa utvecklingen vid någon bestämd modell. Utredningen utgår i stället från att de nödvändiga prioriteringarna kommer att göras inom ramen för utvecklingsarbetet på det konsumentpolitiska området. I sammanhanget erinras dock om de prioriteringsgrunder som är centrala i konsumentpolitiken, nämligen att beakta de resurssvaga gruppernas behov och skydda konsumenterna mot produkter, som kan medföra risker för säkerhet och hälsa eller betydande ekonomiska risker.

7.3 Synpunkter på gällande regler m. m.

Reklamutredningen har funnit att de lagregler, som i dag gäller beträffande näringsidkarnas skyldigheter att i reklam eller på annat sätt lämna information till konsumenterna, är spridda i ett stort antal författningar. Dessa är utformade på olika sätt och tillämpas av olika myndigheter. Utredningen konstaterar att systemet inte präglas av någon enhetlighet och att det först var under förarbetena till marknadsföringslagen, som reklamen började sättas in i ett större samhällsekoniskt och konsumentpolitiskt sammanhang. Av dessa kan utläsas att det yttersta syftet med lagen är att konsumenterna skall få det lättare att på ett i någon mening rationellt sätt tillfredsställa sina behov av varor och tjänster. Utredningen konstaterar emellertid att när det gäller reklam så är lagens primära syfte att motverka och hindra vilseledande information och ohederlig påverkan på konsumenten. De regler om civilrättsligt ansvar för vilseledande uppgifter i reklam som återfinns i konsumentköplagen får enligt utredningen som reklampolitiskt instrument anses ha i stort samma syfte som reglerna i marknadsföringslagen. Varken marknadsföringslagen eller konsumentköplagen är i sin nuvarande utformning ägnad att annat än i begränsad utsträckning tillgodose behovet av produktinformation.

Vid sidan av de generella reglerna i nämnda lagar finns åtskillig lagstiftning, som föreskriver informationsskyldighet i viss omfattning. Denna lagstiftning är dock begränsad till särskilda grupper av varor och tjänster och ofta till visst informationsmedel. Utredningen konstaterar sålunda att nu gällande lagstiftning saknar generella regler, som direkt tillgodoser önskemålen om en bättre produktinformation.

Ett system med varudeklarationer av det slag som varudeklarationsutredningen har föreslagit (jfr avsnitt 3) skulle kunna utvecklas till ett värdefullt medel när det gäller en förbättrad konsumentinformation på varuområdet, anser reklamutredningen som dock framhåller, att ett sådant system endast delvis kan tillgodose de uppställda konsumentpolitiska målsättningarna. Ingripanden med rättsliga medel i syfte att främja en från konsumentsynpunkt adekvat produktinformation bör ta sikte inte endast på varuinformationen utan även på informationen om tjänster. Åtgärderna bör inte heller, som

fallet är med varudeklarationerna i varudeklarationsutredningens förslag, inskränkas till märkning som enda informationsmedium, framhåller utredningen vidare. Samtliga reklammedel som står till buds måste enligt utredningen i princip kunna utnyttjas för att överföra väsentlig information på sådant sätt att bästa möjliga effekt uppnås i förhållande till resursinsatsen.

7.4 Formerna för påverkan på producenterna

7.4.1 *Allmänt*

Syftet att effektivt utnyttja reklamen som ett instrument för att tillgodose konsumenternas behov av adekvat produktcentrerad konsumentinformation kan främjas genom initiativ inom näringslivet. Utredningen har emellertid inte funnit detta tillräckligt utan menar att en viss möjlighet till styrning från samhällets sida ofrånkomligen torde krävas.

Styrningen av reklamens informationsinnehåll bör enligt utredningens mening i första hand åstadkommas genom förhandlingar mellan ansvarig myndighet och berörda branschorganisationer och näringsidkare. Ett sådant system är ägnat att främja en vilja till samarbete från näringslivets sida och det blir lättare att utnyttja de erfarenheter och ofta betydande utredningsresurser m. m., som finns hos företagen, framhålls det vidare. Utredningen konstaterar härvid att erfarenheterna hittills från samverkan mellan myndigheter och näringsliv på konsumentpolitikens område är sådana, att man kan utgå från att näringsidkarna och deras organisationer kommer att vilja samverka även då det gäller att använda standardiserad information i olika slags säljmeddelanden.

Utredningen har emellertid inte funnit det möjligt att låta styrningen enbart bygga på ett förhandlingssystem, bl. a. eftersom en överenskommelse inte alltid kan omfatta alla berörda näringsidkare. Man kan inte heller bortse från risken att det visar sig omöjligt att uppnå enighet i en fråga, som är betydelsefull från konsumentsynpunkt. Utredningen förordar av dessa skäl att förhandlingssystemet kompletteras med regler som gör det möjligt att föreskriva obligatorisk produktinformation (informationsskyldighet). En sådan ordning har också den fördelen att den stärker förhandlingspositionen hos den ansvariga myndigheten.

7.4.2 *Förhandlingsverksamheten*

Starka skäl talar enligt utredningens uppfattning för att förhandlingsverksamheten i princip centraliseras till en myndighet, som har till allmän uppgift att ta till vara konsumenternas intressen på marknaden. En sådan centralisering ger de bästa garantierna för överblick och konsekvens i handläggningen. Detta skall dock inte hindra att en specialmyndighet anförtros att föra förhandlingar inom ett särskilt område, i samråd med den centralt ansvariga myndigheten. Utredningen har funnit att de myndigheter som

kan komma i fråga för den centrala förhandlingsverksamheten är konsumentverket och KO.

Utredningen konstaterar att konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har till uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Det åligger verket särskilt bl. a. att främja användningen av varudeklarationer och att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Utredningen påpekar att det således redan nu finns underlag för en förhandlingsverksamhet av det slag utredningen åsyftar hos konsumentverket.

Det konstateras vidare att konsumentverket också i stor utsträckning besitter sådana tekniska kunskaper om produkter och provningsmetoder m. m. som behövs för arbetet med information i reklamen. På det informations-tekniska området finns det ett mindre mått av erfarenhet, anför utredningen. Verket håller dock på att bygga upp kunskap på området.

KO handhar såvitt gäller marknadsföring de uppgifter som ankommer på honom enligt marknadsföringslagen. Det åligger KO särskilt att granska dels marknadsföringsåtgärder inom områden, där otillbörliga förfaranden kan antas vara speciellt vanliga eller till särskilt men för konsumenterna, dels andra marknadsföringsåtgärder som har stor praktisk betydelse. Utredningen noterar att KO i stor utsträckning använder sig av förhandlingar för att fullgöra sina uppgifter och att KO har utvecklat ett väl fungerande system härför.

Det konstateras dock, att KO i sin verksamhet inte har haft anledning att befatta sig med alla de informationsfrågor, som kan bli aktuella inom ramen för det system som utredningen har tänkt sig, exempelvis frågor om varudeklarationer och annan märkning. Vidare finns inom KO-ämbetet endast i begränsad omfattning tillgång till teknisk kunskap om olika produkters egenskaper och om metoder att mäta dessa egenskaper och konsumenternas informationsbehov.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att konsumentverket redan nu i stor utsträckning förfogar över resurser av det slag, som behövs för arbetet med standardiserad information, medan KO i huvudsak saknar sådana resurser. En utbyggnad av KO:s resurser i nu aktuellt avseende skulle innebära att båda myndigheternas verksamhet inriktas på samma aktiviteter. Utredningen förordar mot denna bakgrund att förhandlingsuppgifterna förläggas till konsumentverket.

Utredningen har inte gått in på den närmare uppläggnings av förhandlingarna, utan har ansett att dessa får utformas av konsumentverket i samråd med berörda företrädare för näringslivet och i belysning av efter hand vunna erfarenheter. Vissa allmänna synpunkter anför dock.

Syftet med en förhandling måste vara att nå fram till en uppgörelse, som blir gällande för alla eller det helt övervägande flertalet berörda näringsidkare. Utredningen menar att det därför är viktigt att näringsidkarna

blir så allsidigt och representativt företrädare som möjligt vid förhandlingarna. Ofta är det enligt utredningen lämpligt att förhandlingarna förs gemensamt med företrädare för olika distributionsled.

Det kan här vara lämpligt att anmäla utredningens överväganden beträffande vilka led i marknadsföringskedjan, som kan medverka i informationssystemet och vilka uppgifter, som det kan komma i fråga att tilldela respektive led.

Uppgiften att ta fram de data som skall ligga till grund för information om en varas sammansättning, egenskaper o. d. och sammanställa dem till informationsunderlag bör enligt utredningen i regel ankomma på tillverkaren, medan sammanställningar om pris- och betalningsvillkor samt säljvillkor i övrigt i princip bör läggas på detaljhandelsledet. Distributionen av den standardiserade informationen föreslås ankomma på varje näringsidkare som använder sig av det aktuella reklammediet. Detaljhandlarna bör sålunda svara för spridningen av den information som skall finnas på säljstället och den som publicerar en annons eller framställer viss direktreklam bör svara för att informationskraven tillgodoses däri.

I den mån förhandlingarna leder till att näringsidkarna godtar vissa regler för informationslämnande, måste dessa komma till uttryck i någon skriftlig handling, där näringsidkarnas åtaganden beskrivs på ett väl specificerat och lättolkat sätt, anför utredningen. Formen för en sådan handling har mindre betydelse. En möjlighet är att parterna efter avslutade förhandlingar upprättar ett formligt avtal, som innehåller de överenskomna reglerna. Alternativt kan resultatet av förhandlingarna komma till uttryck i en promemoria, som branschorganisationen skickar ut till sina medlemmar med rekommendation att de i fortsättningen skall följa de regler för informationslämnande, som har upptagits där. Utredningen framhåller vidare vikten av att innehållet i handlingen publiceras på sådant sätt att berörda näringsidkare och konsumenter kan antas få vetskap om vilka regler, som skall gälla.

Utredningen har inte funnit att sanktioner bör knytas till överträdelser av en förhandlingsöverenskommelse. Efterlevnadskontroll behövs emellertid och denna bör bedrivas både från myndigheternas och från näringslivets sida, framhålls det. Det påpekas härvid att vissa möjligheter torde finnas att beivra överträdelser av förhandlingsöverenskommelser med stöd av marknadsföringslagen. Den som åsidosätter regler i förhandlingsöverenskommelser torde nämligen kunna anses handla i strid mot god affärssed, vilket kan betraktas som otillbörligt i marknadsföringslagens mening.

7.5 Lagförslaget

7.5.1 Lagtekniska frågor m. m.

Vid presentationen av sina närmare överväganden rörande utformningen av reglerna om informationsskyldighet (jfr avsnitt 7.4.1) framhåller utredningen att det ibland är förenat med betydande svårigheter att fastställa

konsumenternas informationsbehov. Antalet faktorer som påverkar reklamens och andra marknadsföringsmedels lämplighet som förmedlare av standardiserad information är också stort. Den lagstiftning, varigenom samhället ges möjlighet att genomdriva krav på informationslämnande vid marknadsföring, måste därför enligt utredningen vara utformad så, att de närmare reglerna om vilken information som skall lämnas och om hur och när den skall lämnas kan växa fram efter hand och under medverkan av företrädare för berörda intressen. Utredningen har övervägt två olika juridisk-tekniska alternativ för lagstiftningen i ämnet.

Det ena alternativet som har diskuterats är att komplettera marknadsföringslagen med en bestämmelse liknande den som återfinns i § 3 i den norska Lov om kontroll med markedsföring. Lagrummet innehåller förbud mot att i näringsverksamhet använda framställning som "ikke gir forsvarlig eller tilstrekkelig veiledning . . . og derfor må anses urimelig". Det andra alternativet är att införa en ramlag om informationsskyldighet vid marknadsföring, som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att utfärda föreskrifter i ämnet.

Utredningen konstaterar att man genom en ramlagstiftning får möjligheter att genomföra generellt verkande regler, som är bindande för de berörda näringsidkarna. Ett förbud som meddelas med stöd av marknadsföringslagen blir däremot formellt bindande endast för den näringsidkare, som förbudet direkt riktas mot, även om ett sådant avgörande i praktiken får en avsevärd normerande effekt. Om en annan näringsidkare handlar i strid mot den fastslagna normen kan dock denne inte drabbas av annan påföljd än ett förbud att framdeles handla i strid mot normen, konstaterar utredningen.

Marknadsföringslagens regler för marknadsföringen bygger på ett tämligen fast normsystem, som utbildats redan före lagens tillkomst, nämligen de av Internationella handelskammaren antagna grundreglerna för reklam och den praxis som utvecklats av Näringslivets opinionsnämnd. I fråga om informationslämnande finns däremot inte något motsvarande normsystem. Om uppbyggnaden av ett sådant normsystem skall överlämnas till rätts-tillämpande myndigheter torde det enligt utredningen krävas tämligen utförliga förarbeten till ledning för tillämpningen, vilket i avsaknad av närmare erfarenheter är svårt i inledningsskedet.

Väljer man i stället alternativet med en ramlag kommer det att ankomma på regeringen och eventuellt på underordnad myndighet att svara för utvecklingen av normerna.

Utredningen anför vidare att starka skäl talar för att den myndighet som svarar för förhandlingsverksamheten (konsumentverket) också skall ha en central ställning när det gäller frågor om informationsplikt. Om man väljer systemet med en anknytning till marknadsföringslagen får konsumentverket inte en sådan ställning. Väljer man i stället alternativet med en ramlag ter det sig naturligt att verket blir den myndighet till vilken regeringens beslutskompetens delegeras i den mån delegation kommer i fråga och att

verket får inflytande över utformningen av föreskrifterna i egenskap av förslagsställare och remissmyndighet. De nämnda synpunkterna har lett utredningen till slutsatsen att alternativet med en ramlag är att föredra.

Utredningen föreslår sålunda en lag som ger regeringen eller myndighet som regeringen förordnar befogenhet att utfärda föreskrifter om informationslämnande. Delegering från regeringen skall enligt förslaget i första hand ske till konsumentverket, såsom den för konsumentpolitiken i stort närmast ansvariga myndigheten.

7.5.2 Lagens närmare tillämpningsområde

Den föreslagna lagen anger endast ramen för regeringens befogenhet. Föreskrift skall riktas till näringsidkare och avse information rörande vara eller tjänst som utbjuds till konsument. En förutsättning för att föreskrift skall kunna utfärdas är att informationen är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Föreskrift skall enligt förslaget inte utfärdas om det finns grundad anledning anta att informationen ändå kommer att lämnas, t. ex. därför att näringsidkarna frivilligt åtagit sig att lämna de avsedda upplysningarna. Innan föreskrift meddelas skall företrädare för berörda näringsidkare beredas tillfälle att yttra sig.

Föreskrift föreslås kunna utfärdas beträffande såväl varor som tjänster. Utredningen har inte närmare behandlat frågan på vilka varu- och tjänstemarknaderna det finns anledning att utfärda föreskrifter. Såvitt gäller varor hänvisar utredningen till den genomgång som gjorts av varudeklarationsutredningen (jfr avsnitt 3). Beträffande tjänster anser reklamutredningen att exempelvis försäkringar, reparationer och uthyrningsverksamhet är av intresse.

Den information som näringsidkare skall kunna åläggas att lämna skall enligt utredningen vara av rent kommersiell natur. Som exempel på vad en föreskrift skall kunna avse nämns information om varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper, lämplig användning, förvaring och skötsel av varan, priset och betalningsvillkoren, förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare samt vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten.

Den föreslagna lagen omfattar i princip alla slag av säljmeddelanden. Utredningen har funnit att man trots de kontrollsvårigheter som föreligger inte bör utesluta möjligheten att föreskriva informationslämnande också vid personlig säljargumentering, vare sig den är skriftlig eller muntlig. I första hand avses dock skriftliga massdistribuerade reklamframställningar komma i fråga som informationsbärare.

Med informationsskyldighet kan avses en absolut skyldighet att på visst sätt lämna information, anför utredningen. Sådan absolut informationsskyldighet föreligger i dag på flera områden, t. ex. beträffande färdigförpackade livsmedel. Skyldigheten kan också vara relativ i den bemärkelsen att den

inträder endast i den mån en näringsidkare använder sig av ett visst medium för sin säljargumentering.

Utredningen utgår från att säljarna i princip bör ha frihet att välja konkurrensmedel, varför informationsskyldigheten i första hand föreslås vara relativ. Föreskrift om relativ informationsskyldighet kan innebära att näringsidkare blir skyldig att lämna viss information i annonser eller andra framställningar, som används vid marknadsföringen. Näringsidkare som avstår från att använda medier som berörs av informationsföreskriften kommer då inte att omfattas av skyldigheten. Det finns emellertid behov även av föreskrifter som innebär en absolut informationsskyldighet. Enligt lagförslaget skall sådana föreskrifter kunna meddelas beträffande information, som skall lämnas i anslutning till varan eller säljstället. Föreskrift om absolut informationsskyldighet kan innebära att näringsidkare blir skyldig att lämna viss information genom märkning på varan eller dess förpackning eller att i annan form, exempelvis genom skyltar, faktablad eller dylikt, tillhandahålla informationen på säljstället. Förslaget innebär också att föreskrift skall kunna innebära skyldighet för näringsidkare att på särskild begäran tillställa konsument information i viss form. Av hänsyn till tryckfrihetsrättsliga principer skall föreskrift om absolut informationsskyldighet inte få omfatta tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening.

I samband med att en föreskrift om informationsskyldighet meddelas bör enligt utredningen också bestämmelser utfärdas om hur informationen skall utformas.

7.5.3 Ansvar och kontroll m. m.

De för informationen ansvariga näringsidkarna bör själva noga bevaka meddelade föreskrifters efterlevnad, framhåller utredningen. För att lagen skall få avsedd effekt och bli ett verksamt medel i konsumentpolitiken behövs emellertid en offentlig tillsyn. Enligt lagförslaget skall det ankomma på regeringen att utse tillsynsmyndighet. Utredningen föreslås att den centrala tillsynen delas upp mellan konsumentverket och KO. Det konstateras härvid att KO redan bedriver en omfattande systematisk granskning av olika slag av marknadsföringsåtgärder, bl. a. pressannonsering och direktreklam. KO föreslås därför i huvudsak få övervaka att informationsföreskrifterna iakttas vid annonsering, i direktreklam och i andra former av reklam. Konsumentverket har tekniska resurser för bl. a. provningsverksamhet. Verket föreslås dels genom stickprovsanalyser m. m. kontrollera att informationen är sakriktig, dels övervaka att föreskrifter om märkning och liknande följs.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift enligt lagen skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I första hand bör dock tillsynsmyndigheten påpeka överträdelsen för näringsidkaren. Ofta torde detta vara tillräckligt för att förhindra att överträdelsen upprepas, och

i så fall bör åtal i regel inte äga rum, menar utredningen.

En marknadsföringsåtgärd som innefattar överträdelse av en informationsföreskrift torde i regel också kunna beivras genom vitesförbud enligt marknadsföringslagen. För att få en samordning mellan de båda lagarna föreslås att åtal skall få ske endast efter anmälan eller medgivande av KO. Som riktpunkt för KO:s bedömning härvidlag bör enligt utredningen gälla att en marknadsföringsåtgärd normalt inte bör tas upp enligt marknadsföringslagen om den är otillbörlig endast på grund av att den innebär överträdelse av en informationsföreskrift. Det ligger i en sådan situation närmare till hands att tillämpa straffbestämmelsen i lagförslaget.

Lagförslaget är utformat så att det täcker den av varudeklarationsutredningen föreslagna varudeklarationslagen. En bestämmelse i nämnda lagförslag (1 §) faller emellertid utanför ramen för den av reklamutredningen föreslagna lagen. Enligt denna bestämmelse kan regeringen, om det är påkallat av hänsyn till människors liv eller hälsa, föreskriva att vara av visst slag inte får saluhållas av näringsidkare till konsument om den inte uppfyller bestämda krav vad gäller innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Reklamutredningen föreslår att denna bestämmelse placeras i lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

7.6 Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten

Reklamutredningen har särskilt uppmärksammat de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på en lagstiftning om informationsplikt, dvs. den föreslagna lagstiftningens förhållande till tryckfrihetsförordningen (TF). Utredningen konstaterar härvid att TF är exklusivt tillämplig i fråga om missbruk av det fria ordet genom meddelande i tryckt skrift, dock enbart såvitt gäller missbruk av tryckfriheten såsom en art av yttrandefrihet. Ett tryckt meddelande, som är lagstridigt i annat avseende än som ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, t. ex. som ett led i ett bedrägligt förfarande, faller enligt fast praxis utanför TF:s tillämplighetsområde, anför utredningen vidare. Det ansågs t. ex. inte strida mot TF att i 1931 års lag med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens införa straff för illojal reklam i annons, cirkulär, prospekt och priskurant. 1931 års lag har i dessa delar ersatts av den nu gällande marknadsföringslagen och i förarbetena till denna lag anförde departementschefen bl. a. att grunden för att ingripande mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske utan stöd av TF får ses däri, att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiellt natur, som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället.

Rättsläget i dag beskrivs av utredningen så att kommersiella framställningar enligt fast praxis inte åtnjuter tryckfrihetsrättsligt skydd i vidare mån än att det inte ansetts möjligt att utan uttryckligt stöd i TF förbjuda tryckt reklam för viss produkt. Den gränsdragning mellan det av TF skyddade och det icke skyddade området, som kommit till stånd genom rättsutveck-

lingen, är enligt utredningen i och för sig tillfredsställande. Det har dock hittills inte funnits anledning att närmare överväga frågan om man utan hinder av TF kan ålägga en annonsör skyldighet att lämna viss information i sin reklam, konstaterar utredningen.

Utredningen framhåller att dess lagförslag innebär att informationsskyldighet skall knytas till kommersiell verksamhet och avse utbudna produkters beskaffenhet, egenskaper, användning, pris etc., dvs. förhållanden av rent kommersiell natur. Lagen skall inte omfatta framställningar som rör nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen i samhället. Dess tillämpningsområde skall i detta hänseende överensstämma med vad som gäller enligt marknadsföringslagen. Härtill kommer enligt utredningen att skyldighet att lämna information i tidningsannonser och på annat sätt i tryckt skrift inte skall kunna knytas till andra framställningar än sådana som näringsidkaren själv väljer att publicera. En på detta sätt utformad lagstiftning finner utredningen stå i överensstämmelse med den tolkning av tryckfrihetens innebörd som sedan länge är accepterad.

Det kan i vissa fall vara svårt att dra en klar gräns mellan framställningar som är rent kommersiella och sådana som skall åtnjuta tryckfrihetsrättsligt skydd mot reglering genom allmän lag, konstaterar utredningen. Samma avgränsningsproblem föreligger emellertid redan nu vid tillämpningen av marknadsföringslagen. En särskild garanti för att en lag av det slag utredningen tänker sig kommer att tillämpas grundlagsenligt ligger i att utdömande av påföljd vid ifrågasatt överträdelse av informationsföreskrift skall ankomma på allmän domstol. Denna skall därvid kontrollera att de tryckfrihetsrättsliga principerna inte eftersatts, menar utredningen.

Det framhålls slutligen att införande av informationsskyldighet vid annonsering i tidning eller annan periodisk skrift inte skulle påverka utgivarens ansvar enligt TF. Inte heller skulle en sådan ordning inverka på utgivarens rätt enligt 5 kap. 3 § TF att ensam bestämma över tidningens innehåll och alltså bl. a. vägra införande av en annons.

7.7 Förhållandet till marknadsföringslagen

Reklamutredningen konstaterar att marknadsdomstolen och KO ofta har anledning att ta ställning till frågor om vilka krav på positiv information som enligt marknadsföringslagen kan ställas på reklamframställningar (jfr avsnitt 2.1). Avsaknaden av sådan information kan innebära att framställningen blir vilseledande och därmed otillbörlig. Även i fall då någon egentlig risk för vilseledande inte är för handen, torde det finnas vissa möjligheter att med stöd av marknadsföringslagen ställa upp krav på positiv information i reklamen. Utrymmet för en sådan tillämpning av marknadsföringslagen är dock enligt utredningen ganska begränsat.

Införandet av en lagstiftning som ger möjlighet att föreskriva viss informationsskyldighet vid marknadsföring måste givetvis påverka den fort-

sätta tillämpningen av marknadsföringslagen, konstaterar utredningen vidare och erinrar om sin tidigare slutsats att det i regel torde få anses strida mot god affärssed om den som omfattas av en överenskommelse rörande informationsskyldighet inte rättar sig efter denna. Detsamma gäller enligt utredningen i än högre grad om någon har åsidosatt en med stöd av den föreslagna lagen meddelad föreskrift. Utredningen erinrar härvid om att det redan nu finns föreskrifter om informationsskyldighet på olika områden, exempelvis inom livsmedelslagstiftningen, och att ett åsidosättande av sådana föreskrifter kan anses som otillbörligt i marknadsföringslagens mening.

Den omständigheten att en framställning uppfyller föreskrivna krav på information hindrar inte att framställningen bedöms som otillbörlig vid tillämpning av marknadsföringslagen, framhålls det. Otillbörligheten kan ju bestå i något som helt saknar samband med informationsskyldigheten som sådan. Det är emellertid enligt utredningen inte uteslutet, att en reklamframställning, trots att den upptar föreskriven information, ändå kan vara vilseledande i just det avseende, som informationsskyldigheten hänför sig till och på grund härav vara otillbörlig i marknadsföringslagens mening. Bedömningen av frågan om framställningen är vilseledande skall nämligen grundas på det helhetsintryck den förmedlar, och detta kan vara missvisande, även om framställningen innehåller den positiva information som är påbjuden.

Sammanfattningsvis anför utredningen att införandet av en lag om informationsskyldighet skulle innebära att det tillkommer nya faktorer att ta hänsyn till vid tillämpningen av marknadsföringslagen men att den på intet sätt skulle rubba grundvalarna eller inverka på de allmänna principerna för tillämpningen av denna lag.

7.8 Särskilda frågor

Reklamutredningen har förutom frågan om informationsskyldighet även diskuterat vissa andra åtgärder rörande reklamen, vilka i olika sammanhang har tagits upp i den konsumentpolitiska debatten. I det följande redovisas utredningens behandling i delbetänkandet Reklam V av frågorna om beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring, befrielse från reklamskatt i vissa fall och överdrivet bruk av reklam samt förslagen i delbetänkandet Reklam III rörande statistik och forskning om reklam.

7.8.1 Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring

Kännetecknande för lagstiftningen på marknadsföringens område är att den syftar till att skydda konsumenterna mot otillbörliga påverkansmetoder och att förhindra otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare, anför utredningen. Marknadsföringslagens uppbyggnad har bestämts av dess uppgift att genom påverkan på företagens marknadsuppträdande ta till vara kon-

sumentintresset. Det är konsumenterna som kollektiv som lagen i första hand skyddar.

De skadeverkningar som marknadsföringslagen och annan marknadsföringslagstiftning tar sikte på är alltså till sin natur kollektiva och till följd av detta svåra att lokalisera, konstateras det vidare. Skadeståndssanktionen är inte något ändamålsenligt medel att reparera skadeverkningar vilka kan drabba konsumenter och näringsidkare som grupp men inte kan konkretiseras såsom liden ekonomisk förlust för visst subjekt.

Utredningen har mot denna bakgrund uppmärksammat frågan om det finns behov av att med den svenska rätten införliva beriktigande, dvs. en skyldighet att på visst sätt rätta vilseledande uppgifter, som ytterligare sanktion på marknadsrättens område. Härvid har bl. a. studerats tillämpningen utomlands av beriktigandeinstitutet. Utredningen har utgått från att eventuella regler i ämnet skulle infogas i marknadsföringslagen, att beriktigande skulle fungera som ett komplement till förbudssanktionen, då ett förbud framstod som en otillräcklig sanktion mot vilseledande reklam, och att prövningen av frågor om beriktigande skulle ankomma på marknadsdomstolen.

Det grundläggande problemet vid bedömning av beriktigandesanktionen från konsumentsynpunkt är enligt utredningen att det synes vara osäkert om och under vilka förutsättningar sanktionen kan förväntas eliminera de kvardröjande effekterna av vilseledande reklam. De konsumenter som påverkats av de vilseledande reklaminsatserna torde ofta inte ha någon minnesbild av den framställning som beriktigas, framhåller utredningen. I så fall kan beriktigandet vara verkningslöst eller t. o. m. motverka sitt syfte. Vidare kan konsumenter som varken observerat eller påverkats av den vilseledande framställningen uppfatta beriktigandet på ett sätt som inte avsetts. Härtill kommer praktiska svårigheter att avgöra om och i vilken utsträckning den kvardröjande effekten av vilseledande reklam består vid tiden för ärendets prövning. Vidare uppstår problem när det gäller att bestämma beriktigandereklamens omfång och utformning m. m.

Ett särskilt problem när det gäller beriktigandereklam rör förhållandet till tryckfrihetslagstiftningen, påpekar utredningen vidare. För att en beriktigandesanktion skall bli effektiv måste det vara möjligt att framtvinga publicering av beriktigandet. Om publicering skall ske i periodisk skrift skulle en föreskrift av denna innebörd komma i konflikt med 5 kap. 3 § TF, som ger ansvarige utgivaren ensamrätt att bestämma om skriftens innehåll. Införandet av en beriktigandesanktion kräver därför enligt utredningens mening en ändring av TF.

En annan komplikation är enligt utredningen att det är tveksamt om Sveriges traktatmässiga förpliktelser tillåter att marknadsdomstolen ges befogenhet att utdöma en beriktigandeförpliktelse utan att det blir möjligt att överklaga avgörandet. I den av Sverige tillträdde 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter föreskrivs nämligen att envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt

att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans.

Utredningen har sålunda funnit att en lagstiftning om beriktigande-reklam är förenad med betydande problem. Härtill kommer att övervägandena om lämpligheten av en sådan lagstiftning enligt utredningens mening även bör ske mot bakgrund av de erfarenheter, som tillämpningen av en lagstiftning om informationslämnande i reklam och annan marknadsföring kommer att ge. Vidare bör man ha ytterligare erfarenheter av marknadsföringslagens tillämpning. Mot bakgrund härav anser utredningen att man i varje fall i nuvarande läge bör avstå från lagstiftning om beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring.

7.8.2 *Befrielse från reklamskatt i vissa fall*

Under utarbetande av delbetänkandet (SOU 1972:6) Reklam I, Beskattning av reklamen, diskuterade utredningen olika åtgärder som skulle syfta till att göra reklamen mera adekvat vad beträffar innehåll och utformning. Därvid övervägdes bl. a. möjligheten att införa ett s. k. befrielseinstitut, så utformat att skattereduktion skulle kunna ges för reklam, som uppfyllde vissa krav på informativt innehåll.

Utredningen konstaterar nu att den lagstiftning om information i reklamen som utredningen föreslår till väsentlig del tillgodoser de syften som befrielseinstitutet skulle främja. Med hänsyn bl. a. härtill anser utredningen att frågan inte längre är aktuell.

7.8.3 *Överdrivet bruk av reklam*

Reklamutredningen har analyserat uppgifter om reklamkostnaderna i utlandet och låtit företa en omfattande statistisk undersökning av reklamkostnaderna i Sverige. Det har därvid framgått att betydande skillnader i fråga om genomsnittlig reklamintensitet föreligger mellan varugrupper och mellan branscher såväl i Sverige som utomlands.

Enligt undersökningen av reklamkostnaderna i Sverige uppgick år 1967 den genomsnittliga reklamintensiteten, beräknad som kvoten mellan reklamkostnaderna och omsättningen för ifrågavarande produkt, inom konsumentvarusektorn till 2 %. För den av konsumtionens huvudgrupper som bl. a. omfattar rengöringsmedel och hygienprodukter var motsvarande relationstal drygt 9 %. För enskilda varugrupper redovisas betydligt högre reklamintensiteter. Reklamen är enligt utredningen vidare starkt koncentrerad till ett litet antal varugrupper och företag. Sålunda anføres att de sex mest reklamintensiva varugrupperna i den kemisk-tekniska huvudgruppen svarar för 2,2 % av omsättningen men 16,6 % av reklamkostnaderna för samtliga de i undersökningen redovisade konsumentvarugrupperna.

Utredningen har funnit att den variabel som mest bidrar till att förklara variationerna i reklamintensiteten är marknadsstrukturen. Varugrupper med

oligopolistisk konkurrens och långsam marknadstillväxt har sålunda en reklamintensitet som är betydligt högre än genomsnittet.

Det har inom utredningen framhållits att stora reklaminsatser kan innebära nackdelar i olika hänseenden. Konsumenternas överblick över varuutbudet kan komma att försämrast, etablering av nya företag på ifrågavarande marknader försvåras, varupriserna kan komma att höjas och konsumtionsstrukturen påverkas på ett ogynnsamt sätt. Mot bakgrund härav har utredningen bl. a. övervägt frågan om en speciallagstiftning om ingripanden mot överdrivet bruk av reklam. En sådan lagstiftning skulle få karaktären av en förhandlingslag och vara utformad med nära anknytning till lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) eller infogad inom dennas ram. Förhandling skulle äga rum då reklamen för viss vara eller visst varuslag eller inom viss bransch eller del av viss bransch hade sådan omfattning, att den bedömdes icke önskvärd från konsumentsynpunkt.

Inom utredningen har å andra sidan hävdats att nämnda reklaminsatser inte medför några negativa effekter. Härvid har bl. a. framhållits att reklamintensiteterna i verkligheten är lägre än vad den nämnda undersökningen utvisar, eftersom reklamkostnaderna av statistiska skäl har relaterats till fabrikant- eller grossistpriset och inte till det pris konsumenten har att erlagga i detaljhandeln. Vidare har framhållits det naturliga i att reklamkostnaderna är låga för välkända varor men högre för mindre kända, särskilt för varor som håller på att introduceras på marknaden. Slutligen har det anförts att upphyggnaden av distributionssystemet i övrigt inverkar på användningen av reklam. Förekomsten av självbetjäningsbutiker och frånvaron av egna distributionskanaler är faktorer, som måste kompletteras med reklaminsatser.

Utredningen anser att reklamen måste ses och värderas i sitt funktionella sammanhang såsom en del av den totala marknadsföringsinsatsen. Frågan om variationerna i reklamens volym bör därför bedömas i ett vidare konkurrenspolitiskt och konkurrensrättsligt perspektiv.

Problemområdet ligger enligt utredningen inom den sektor av marknadsrätten som regleras av konkurrensbegränsningslagen. Mot denna bakgrund finner reklamutredningen för sin del inte ändamålsenligt att nu närmare överväga huruvida det är erforderligt och lämpligt att i vissa fall förhandlingsvägen begränsa reklamens volym. Utredningen anser i stället att frågan får behandlas i samband med den allmänna översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen som nu görs av konkurrensutredningen (II 1974:05).

7.8.4 Statistik och forskning om reklam

Utredningen konstaterar att den löpande officiella statistiken f. n. inte belyser reklamens omfattning, inriktning eller utveckling. Det konstateras

vidare att bristen på lättillgänglig och tillförlitlig statistik har utgjort ett problem för avnämare av skilda kategorier såsom myndigheter, företag och massmedier.

Reklamutredningen anser att en tillfredsställande statistisk belysning av reklamen till rimlig kostnad förutsätter att flera olika källor utnyttjas. Utredningen förordar därför en löpande redovisning baserad på uppgifter från riksskatteverket, statistiska centralbyråns finansstatistik samt Reklamstatistik AB:s mätningar av märkesvaruannonseringen i vissa medier. Därutöver föreslås att en mera omfattande undersökning av reklamkostnaderna genomförs med vissa tidsintervall, förslagsvis vart femte år.

När det gäller forskning om reklam konstaterar utredningen att någon mera systematisk sådan hittills inte har förekommit. Under sitt arbete har utredningen funnit att väsentliga aspekter på reklamen skulle behöva studeras grundligare. Utredningen anser det därför angeläget att reklamens funktioner och effekter i fortsättningen blir föremål för fortlöpande studium. Särskilt framhålls behovet av forskning om reklamens inverkan på hushållens inköpsplanering, reklamens informationsinnehåll, reklamens samhällsekonomiska verkningar och reklamens effekter på lång sikt.

Enligt utredningens uppfattning är statliga insatser för forskning om reklam väsentliga som ett led i den allmänna konsumentpolitiken. Den centrala myndigheten på konsumentpolitikens område, konsumentverket, föreslås därför tilldelas en uppgift även i fråga om reklamforskningen. Verket disponerar ett anslag för forskning m. m. Utredningen föreslår dels att detta anslag höjs, dels att det inom anslaget görs en uppdelning i två poster, en för reklamforskning och en för forskning i övrigt inom konsumentverkets område.

8 Yttranden över reklamutredningens betänkanden

8.1 Allmänna synpunkter

Så gott som samtliga remissinstanser ansluter sig till eller lämnar utan erinran reklamutredningens allmänna bedömning av konsumenternas informationsbehov samt av möjligheterna och lämpligheten av att utnyttja bl. a. reklamen för produktcentrerad information. Sålunda anför *KF-LO-TCO* att de självfallet är mycket positiva till åtgärder som är ägnade att göra reklam och annan marknadsföring mera informativ. Organisationerna erinrar vidare om att de redan i yttrande över varudeklarationsutredningens betänkande framhöll att de betraktade ett centralt styrt standardiserat informationssystem som ett centralt medel i en aktiv konsumentpolitik.

Konsumentombudsmannen anför att en angelägen konsumentpolitisk uppgift är att förbättra samhällets möjligheter att påverka näringslivet att ge konsumenterna mer upplysningar om varor och tjänster. För att ett önskvärt

resultat skall nås måste den kommersiella reklamen inbegripas bland bärarna av upplysningarna.

Enligt *konsumentverket* representerar utredningens slutsatser ett viktigt steg i det konsumentpolitiska arbetet och skapar förutsättningar för en brett verkande information riktad till konsumenterna.

NO påpekar att om reklamen fås att täcka det huvudsakliga behovet av produktcentrerad information kan konsumentupplysningen koncentreras till mera allmänt konsumentupplysande insatser samt speciellt stöd åt svaga konsumentgrupper.

NDM anser att utredningens grepp att förutsättningslöst undersöka olika mediers lämplighet som bärare av standardiserad produktcentrerad information är teoretiskt tilltalande och praktiskt fruktbärande. Enligt *NDM* är det förvånande att ingen tidigare på allvar sökt sig fram till detta övergripande synsätt på informationsbärandet. Förklaringen skulle vara att man i vårt land liksom i andra länder av tradition varit fixerad vid föreställningen att det skulle bestå någon djupare "begreppslig" skillnad mellan reklam och s. k. märkning. Liknande synpunkter anförs av *kommerskollegium*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att en förbättrad produktinformation förutom den direkta konsumentnyttan också ger andra positiva effekter, inte minst en ökad och förbättrad produktutveckling med större satsningar på kvalitet, funktion och mindre tveksamma tillverkningsmetoder och ingredienser.

Några instanser tar upp till behandling de kostnads- och prioriteringsfrågor som hänger samman med utredningens förslag. Hit hör *NDM* som menar att prioriteringen mellan olika informationsinsatser är en huvudfråga när det gäller att i praktiken omsätta idéerna om system för spridning av produktcentrerad information till konsumenterna. Det konstateras att utredningen har avstått från att lägga fram något mera genomarbetat program för en prioritering. Enligt *NDM* kan det ligga åtskilligt i utredningens ifrågasättande om det är lämpligt att låsa utvecklingen vid någon bestämd prioriteringsmodell. Innan man börjar arbeta med konkreta projekt måste dock vissa riktlinjer dras upp. Detta är den mest angelägna uppgiften i nuläget, anförs det.

Köpmannaförbundet framhåller att samhällets insatser för nya regler för standardiserad produktinformation bör vägas mot övriga insatser från samhällets sida för andra angelägna och resurskrävande insatser på konsumentområdet. Liknande synpunkter anförs av *Industriförbundet*, som vidare framhåller att kostnaderna för normskapandet inte har blivit tillräckligt belysta av utredningen.

Endast *Handelskammaren i Skåne* är helt avvisande till utredningens resonemang och förslag.

8.2 Informationsskyldigheten

Allmän enighet råder bland remissinstanserna om att konsumenternas behov av produktinformation i första hand bör tillgodoses genom frivilliga överenskommelser. Med några få undantag tillstyrks också förslaget att genom lagstiftning möjliggöra informationsskyldighet där det är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

Industriverket anför i dessa delar att det är värdefullt att styrningen av reklamens informationsinnehåll i första hand avses ske genom ett förhandlingssystem som möjliggör överenskommelser på frivillig väg. Samhällets möjligheter att föreskriva obligatorisk information bör därför enligt verket endast utnyttjas då det visar sig omöjligt att uppnå frivillig överenskommelse.

Konsumentverket anför att enhetliga informationssystem i första hand bör utformas genom överläggningar med branschorganisationer. Träffade överenskommelser kan förväntas få stor genomslagskraft bland seriösa företag. Antalet organiserade medlemmar och förhållandena i övrigt i branschen avgör dock hur täckande en överenskommelse kan bli, anför verket. Utan att dra någon definitiv gräns mellan olika typer av överenskommelser och deras efterlevnad finner verket det naturligt, att meddelande av föreskrifter övervägs i de fall då överenskommelse enbart är delvis täckande för branschen eller då överenskommelse inte har kunnat träffas.

Enligt *NDM* blir den reella skillnaden mellan förhandlingssystem och obligatorium inte alltför stor. I båda fallen förutsätts ett ingående, förtroendefullt samarbete mellan myndighet och företrädare för berörda näringsidkare. *NDM* understryker att i båda fallen måste de erfarenheter och utredningsresurser som finns samlade hos företagen och deras organisationer utnyttjas. Skillnaden mellan förhandlingssystem och obligatorium ligger enligt *NDM* på det formella planet, i rättslig konstruktion och rättsverkningar, och inte i metoderna att ta fram informationssystem. Obligatoriet bör ses som en påbyggnad på förhandlingssystemet. Det betonas också att valet av obligatorium inte alls behöver vara ett tecken på ett kärvarare förhandlingsklimat eller delade meningar i sak mellan de förhandlande parterna. Ett obligatorium kan te sig som nödvändigt på grund av t. ex. branschens struktur eller vederbörande branschorganisationers formella uppyggnad. Liknande synpunkter framförs av *Köpmannaförbundet*.

Lagstiftning avstyrks av *SPK*, *Svenska företagares riksförbund* och *Handelskammaren i Skåne*. Härvid menar *SPK*, att lagstiftning bör tillgripas först när och om andra åtgärder misslyckats eller visat sig mindre framgångsrika.

Företagarnas riksförbund är motståndare till varje form av lagstiftning som kan innebära ett ingrepp i eller en påverkan på en marknad som har till uppgift att svara upp mot konsumenternas egna upplevda behov oavsett vilka värderingar dessa vilar på. Förbundet pekar också på att en infor-

mationsskyldighet skulle kunna få en negativ verkan genom att undanskymma annan mera väsentlig information och genom att på sikt leda till att produkter av enklare beskaffenhet försvinner ur marknaden.

Remissinstanserna ansluter sig i stora drag till utredningens avvägningar mellan relativ och absolut informationsskyldighet. Sålunda anför *konsumentverket* att huvudprincipen bör vara att informationskyldigheten skall vara relativ, dvs. föreskrift skall kunna meddelas inom ramen för de marknadsföringsåtgärder, som säljaren använder. Verkets erfarenheter utvisar dock att det ibland är nödvändigt med absolut informationsskyldighet. Som exempel nämns att det kan vara nödvändigt att produktanknuten information kompletteras med skyltar och faktablad. Absolut informationsskyldighet bör enligt verket kunna tillämpas även i fråga om exempelvis monterings- och skötselanvisningar, garantier etc.

NO finner att utredningens utgångspunkt att en säljare i princip skall ha rätt att välja konkurrensmedel stämmer väl överens med tankegångarna bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen. I sammanhanget pekar dock NO på att det naturligtvis inte är till fördel för konsumenterna om det sker en förskjutning i riktning mot svårkontrollerade muntliga säljmeddelanden. För att motverka dessa risker kan det bli nödvändigt att kräva absolut informationsskyldighet i köpprocessens slutskede eller då konsument så begär, anser NO.

Några remissinstanser anför synpunkter på den närmare hanteringen av informationsskyldigheten m. m. Sålunda anför *länsstyrelsen i Älvsborgs län* att konsumenten har ett behov av att särskilt det gällande priset anges. *SPK* påpekar dock att informationsbehovet på prisområdet är bättre tillgodosett än när det gäller exempelvis produkters beskaffenhet eller servicefrågor. Nämnden erinrar också om att varupriser i reklam kan få en normerande effekt på återförsäljarledets prissättning och därigenom hämma priskonkurrensen. Nämnden anser att det är angeläget att denna risk beaktas och att särskilda krav på utformningen av denna typ av prisinformation måste ställas.

Kommerskollegium erinrar om de synpunkter rörande handelshindrande verkningar som kollegiet anfört över varudeklarationsutredningens förslag och framhåller att dessa självfallet äger relevans även för den lagstiftning, som reklamutredningen föreslår, eftersom denna ju avses "ta över" den föreslagna varudeklarationslagen. Kollegiet anför dock att den del av den nu diskuterade informationsskyldigheten som inte avser produktanknuten information i allmänhet inte torde medföra några nämnvärda problem från handelspolitisk synpunkt. Viss försiktighet bör emellertid enligt kollegiet iakttas när det gäller föreskrifter om utformning av och information i bruksanvisningar o. d., vilka ju ofta framställs centralt av producenten och innehåller överensstämmande information på flera olika språk. Kollegiet anser det önskvärt att berörda myndigheter uppmärksammas på de svårigheter

som härvidlag kan uppkomma.

Industriverket anser att effekterna på industrins struktur har belysts i alltför ringa omfattning. Verket förutsätter emellertid att kraven på information utformas så, att de inte medför skada för producenter eller handeln.

Industriförbundet instämmer i utredningens slutsats, att det torde vara lämpligt att någon form av fortlöpande samråd i fastare former sker mellan konsumentverket och närmast berörda organisationer inom näringslivet. Förbundet föreslår att samrådsgrupper bildas för behandling av frågor av gemensamt intresse. Vidare understryks utredningens uppfattning, att starka skäl talar för att åtminstone i ett inledningsskede delegation till myndighet av rätten att utfärda föreskrifter inte bör ske annat än i ganska begränsad utsträckning. En eventuell fullmakt bör därför vara begränsad till konkreta projekt inom klart angivna ramar. Självfallet måste berörda parter ges tillfälle att yttra sig innan fullmakten beslutas, framhåller förbundet.

Köpmannaförbundet framhåller att om informationskravet blir mycket omfattande kan detta påtagligt påverka kostnaderna för t. ex. annonsering. Här bör enligt förbundet ytterligare utredas möjligheten till olika informationskvantitet beroende på val av informationsmedium. En begränsning i kraven är nödvändig vid upprepningsreklam, där målsättningen är begränsad till att varje gång fästa ett produktmärke eller detaljhandelsföretag i konsumenternas minne, anser förbundet.

Samma fråga berörs av *Pressens samarbetsnämnd*, som erinrar om att många detaljistannonser enbart innehåller prisuppgifter och produktavbildningar och ganska litet av säljargumentering. Eftertextannonserna är i många fall ännu mer faktaorienterade och koncentrerade. Nämnden understryker att de allra flesta eftertextannonserna är utomordentligt knappa till sitt omfång och att en utökad informationsplikt beträffande dessa skulle öka utrymmesbehovet i så betydande omfattning att en allvarlig fördröjning av denna annonsering kan förutses. En sådan utveckling skulle enligt nämnden vara till förlång för både konsumenter och annonsörer. Nämnden förutsätter därför att informationsskyldigheten begränsas till att enbart avse märkesvaruannonser.

8.3 Lagförslaget

8.3.1 Lagtekniska frågor m. m.

De båda alternativa lagtekniska lösningar som reklamutredningen har prövat, dvs. en fristående ramlag respektive en utbyggnad av marknadsföringslagen med en generalklausul, behandlas tämligen ingående av *NDM*. Delegationen anför i sin promemoria, att lagstiftning helt allmänt är att föredra framför domstolspraxis som styrmedel på ett större rättsområde. Detta skulle i synnerhet gälla där etablerad juridisk doktrin, utländska förebilder eller en genomarbetad kartläggning av problemen saknas. Ram-

lagsmodellen ger sålunda enligt NDM möjlighet till en planerad politik för att utveckla system för standardiserad produktcentrerad information och att styra insatserna enligt ett genomtänkt prioriteringsprogram. Praxismodellen ger inte denna möjlighet. Att bygga normbildningen på enstaka fall, vilket ju praxismodellen förutsätter, skulle enligt NDM te sig synnerligen konstlat på förevarande område, där det är fråga om att skapa informationssystem som ofta är av sammansatt natur och i regel berör flera distributionsled. NDM ifrågasätter också om domstolsprocessen är en rationell form för att utreda och förhandla över de långa tidsrymder som det här gäller och att hantera det omfattande material, vilket i regel måste ligga till grund för normbildningen.

NDM menar vidare att rättssäkerhetssynpunkter talar starkt för ramlagsmodellen. Med en sådan lösning kan informationsskyldighetens räckvidd med avseende på näringsidkare och produkt fastställas med större noggrannhet. NDM finner i likhet med reklamutredningen att en ramlagstiftning är att föredra.

Ramlagslösningen tillstyrks också eller lämnas utan erinran av *NO, Handelskammaren i Stockholm, länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs och Västernorrlands län, konsumentnämnden i Kristianstad, Kommunförbundet samt Pressens samarbetsnämnd.*

Flertalet av de instanser, som närmare har övervägt frågan om lämplig lagteknisk lösning, förordar i stället en utbyggnad av marknadsföringslagen. Dessa är *Svea hovrätt, marknadsdomstolen, KO, konsumenttjänstutredningen, KF-LO-TCO och SACO*. Sålunda anför *Svea hovrätt*, att ett tillägg till marknadsföringslagen skulle ytterligare förstärka möjligheterna att tvinga fram informativ reklam och vara väl förenlig med de syften som ligger bakom lagen. En sådan lösning skulle medföra att förelägganden om upplysningsplikt alltid blir föremål för prövning av marknadsdomstolen, vilket skulle vara önskvärt från rättssäkerhetssynpunkt. Ett skäl för domstolsprövning är att gränsdragningen mellan reklam och tryckfrihet f. n. inte är reglerad i tryckfrihetsförordningen, anför hovrätten vidare.

Marknadsdomstolen finner att reklamutredningens förslag är mindre lämpat för sitt ändamål. Vid denna bedömning utgår domstolen från ett resonemang om innehållet i de föreskrifter, som utredningen har tänkt sig att konsumentverket skulle utfärda. En möjlighet är enligt domstolen att dessa blir synnerligen konkret utformade och detaljinriktade. För de allmänna domstolarna, som enligt förslaget skall handlägga målen rörande överträdelse av föreskrifterna, yppas då inga svårigheter att avgöra, om en överträdelse har ägt rum eller inte. Å andra sidan framstår under dylika betingelser såsom en brist att föreskrifternas bärighet och ändamålsenliga tillämpande på de praktiska fallen inte kommer att ägnas någon reell prövning från en domstolsinstitutions sida, menar domstolen.

Den alternativa innebörden av konsumentverkets informationsföreskrifter

skulle enligt domstolen vara att dessa får karaktären av mera generellt formulerade normer. Under sådana förhållanden inställer sig spørgsmålet angående de allmänna domstolarnas faktiska kompetens att handha den kanske ofta besvärliga uppgiften att av göra normernas tillämplighet på de enskilda fallen. Enligt domstolens förmenande skulle de allmänna domstolarna mestadels inte besitta den sakkunskap som erfordras för att insiktspräglade tillämplighetsavgöranden skall kunna åstadkommas.

Hur innebörden av konsumentverkets informationsföreskrifter än blir, föranleder de allmänna domstolarnas inkopplande stor risk för att förfarandet blir långsamt och tungrott, anför domstolen vidare. Marknadsföringsärendena kommer knappast att behandlas med prioritet vare sig inom åklagarväsendet eller inom domstolsväsendet.

Domstolen framhåller i gengäld de fördelar, som handläggningen enligt marknadsföringslagen medför. Särskilt pekas på att parterna i övervägande antalet fall framträder personligen inför den prövande instansen och på så sätt bereds tillfälle att fritt anföra sina synpunkter. Ärendena behandlas vidare uttömmande och med beaktande av samtliga omständigheter. Enligt domstolen är risken mindre för administrativt godtycke.

Domstolen förordar bl. a. mot bakgrund av vad som här refererats att behovet av positiv informationsplikt tillgodoses genom en komplettering av marknadsföringslagen.

KO anför att reklamutredningens förslag, om det genomförs, skulle komma att innebära införandet av ett andra övergripande normbildningssystem med delvis samma verkningar som det som redan finns i marknadsföringslagen. Det kommer enligt KO oundvikligen att leda till olösliga konfliktsituationer. Det skulle också medföra att hos konsumentverket skulle byggas upp en förhandlingsorganisation, likartad den som redan finns hos KO. Samordningsproblem skulle uppstå mellan myndigheterna. Näringsidkare och organisationer skulle riskera att behöva driva parallella förhandlingar med de båda myndigheterna. För konsumenterna skulle situationen bli förvirrande eftersom de inte skulle kunna veta eller ens kunna få klart besked om till vilken myndighet de skulle hänvända sig med förfrågningar och anmälningar.

KO konstaterar vidare att den föreslagna informationslagen förutsätter föreskrifter, som i princip får karaktären av generellt verkande specialstraffrättsliga regler. Det kan antas att arbetet med att med behövlig noggrannhet fastställa sådana regler och deras tillämpningsområde måste bli tidsödande och att verkningsgraden i systemet följaktligen skulle bli låg.

Enligt KO bör en alternativ lösning väljas. Härvid framhåller KO vad som uttalades vid marknadsföringslagens införande, nämligen att den dömande och därmed normbildande funktionen på grundval av lagens generalklausul borde ankomma på en specialdomstol med representanter för samhället, näringslivet och konsumenterna. Ett skäl var att man härigenom

fick garantier för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning, som omfattades med förtroende av alla parter. Dessa argument har enligt KO samma bärkraft när det gäller den slutligt normbildande funktionen i fråga om information i marknadsföring. KO förordar därför, att marknadsföringslagen kompletteras på sådant sätt att marknadsdomstolen ges möjlighet att på talan av KO föreskriva skyldighet vid vite för näringsidkare att vid marknadsföring av vara eller tjänst till konsument lämna sådan information som är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

Att talan om föreskrifter anknyts till individuella marknadsföringsåtgärder skulle ge en önskvärd konkretion åt prövningen. Det saknas skäl att tro att inte genomslagskraften av marknadsdomstolens avgöranden skall bli lika god i fråga om föreskrifter om information i marknadsföring som i fråga om förbud mot otillbörlig marknadsföring, anför KO vidare.

Konsumenttjänstutredningen har uppfattningen att varken reklamutredningens förslag till informationslag eller ett isolerat införande av ett stadgande om upplysningsskyldighet i marknadsföringslagen täcker lagstiftningsbehovet. Enligt utredningens mening bör en utvidgad marknadsföringslag ge behörighet att utfärda både generella och individualiserade föreskrifter. Förfarandet vid meddelande av generella föreskrifter skulle då i stort sett kunna bygga på förslaget till informationslag. Enligt konsumenttjänstutredningens mening skulle det dock vara till fördel om marknadsdomstolen – och inte som reklamutredningen föreslår regeringen – blev besvärinstans, främst med hänsyn till att man då vann större enhetlighet och samordning i bedömningssystemet. Förfarandet vid meddelande av individualiserade föreskrifter om informationsskyldighet riktade till enstaka näringsidkare skulle inlemmas i rådande processordning enligt marknadsföringslagen. En liknande ordning förordas av *KF-LO-TCO*.

Några av de remissinstanser som förordar att bestämmelserna om informationsplikt tas in i marknadsföringslagen, nämligen *Svea hovrätt*, *kommerskollegium*, *KO* och *SACO*, anser att varudeklarationsutredningens förslag i så fall bör genomföras.

Några remissinstanser anmäler synpunkter på den lagtekniska lösningen utan att ta slutlig ställning i frågan. Sålunda beklagar *konsumentverket* att reklamutredningen inte bättre belyst, hur man genom en ändring av marknadsföringslagen skulle kunna realisera förslaget om informationsplikt. Verket har därför saknat möjlighet att närmare analysera konsekvenserna av en sådan ändring. Skulle statsmakterna finna fördelar med att låta såväl otillbörlig som annan marknadsföring i sista hand prövas av marknadsdomstolen kräver frågan ytterligare överväganden.

Socialstyrelsen finner ett system med en särskild informationslag och en marknadsföringslag onödigt komplicerat. Inte heller *kommerskollegium* är övertygat om fördelarna med att skapa en särskild informationslag i stället för att bygga ut och reformera marknadsföringslagen.

Ett antal remissinstanser menar att sanktionssystemet i den av utredningen förordade ramlagen är olämpligt. Sålunda anför *konsumentverket* att vårt straffrättsliga system är mindre väl lämpat för beivrande av förseelser som begås i näringsverksamhet bl. a. därför att sanktioner inte kan riktas mot juridisk person. De bötesbelopp som kan bli aktuella torde inte heller utgöra tillräckligt hot mot att avhålla från förfaranden, som är ägnade att medföra ekonomiska fördelar i näringsverksamheten. Vitesbelopp kan däremot fastställas till betydligt högre belopp. Därtill kommer, att hithörande frågor ej ges prioritet hos allmän åklagare. Dessa omständigheter talar enligt verket för att vitesbestämmelser är att föredra framför straffrättsliga bestämmelser. Verket föreslår, att några straffrättsliga bestämmelser ej intas i den föreslagna lagen. I stället bör påbud och påbudsföreläggande kunna förenas med vite. Särskilda skäl talar enligt verket för att marknadsdomstolen med sin speciella kompetens åtminstone som sista instans bör ges befogenhet att även utdöma vitet.

Kommerskollegium anför att den föreslagna utformningen av sanktions-systemet innebär att näringsidkares informationsgivning skulle, på grunder som för den enskilde måste förefalla tämligen godtyckliga, kunna komma att föranleda åtgärd alternativt enligt informationslagen eller enligt marknadsföringslagen varvid sanktionen kan bli böter/fängelse alternativt vitesföreläggande. Kollegiet finner denna ganska godtyckliga splittring otillfredsställande.

NDM finner att utredningens system leder till komplikationer och framhåller, att KO måste välja lag och förfarande, vilket är otillfredsställande. Dessutom förs ytterligare ett administrativt led in, nämligen allmän åklagare. Erfarenheterna från annan näringsrättslig lagstiftning visar enligt NDM att detta leder till tungroddhet och besvärande tidsutdräkt. Från såväl näringspolitisk som konsumentpolitisk synpunkt är det angeläget att ärenden enligt en lag om information handläggs av KO och kan underställas marknadsdomstolen. För detta talar, som också utredningen berör, att samma förfarande ej sällan torde kunna bedömas enligt både marknadsföringslagen och lagen om information. Vidare får man räkna med att de informationsmål, där rättelse ej kan uppnås under hand, ofta kommer att gälla svårbedömda gränsfrågor vilka marknadsdomstolen är särskilt väl skickad att pröva.

NDM föreslår, att straffsanktionen ersätts med påbud förenat med vite. KO skulle då ta upp ärenden enligt den föreslagna lagen om information i samma ordning som nu gäller marknadsföringsärenden. I första hand söker han uppnå rättelse under hand eller träffa överenskommelse som befästs med påbudsföreläggande. I sista hand och i principfrågor hänskjuts ärendet till marknadsdomstolen som påbjuder felande information vid vite med stöd av lagen om information och/eller förbjuder viss information med stöd av marknadsföringslagen. Liknande synpunkter framförs av *Köpmannaförbundet*.

Industrieförbundet ansluter sig till NDM:s synpunkter och anför vidare att en fördel med vitessystemet är att brott mot informationsföreskrifterna i huvudsak avkriminaliseras.

8.3.2 *Lagens närmare tillämpningsområde m. m.*

SPK noterar med tillfredsställelse att utredningens förslag även omfattar information om tjänster, ett behov som nämnden tidigare pekat på i sitt remissyttrande över varudeklarationsutredningens betänkande. Inom de tjänsteområden som nämnden från prissynpunkt granskat närmare under senare år finns starka skäl att förbättra konsumenternas möjligheter att bedöma utbudets innehåll.

Enligt *Kommunförbundet* har dock utredningen inte på ett nöjaktigt sätt definierat vad den menar med information om tjänst. Denna oklarhet måste lösas, innan lagförslaget slutgiltigt antas, anser förbundet.

Konsumentverket menar att reglerna om informationsplikt bör omfatta även fast egendom.

Sveriges marknadsförbund delar inte uppfattningen att informationsskyldigheten skall begränsas till "kommersiell verksamhet och avse rent kommersiella förhållanden". Med konsumenternas/medborgarnas växande beroende av olika former av offentlig service har behovet av adekvat information om sådan service ökat. Informationen om den service stat och kommun tillhandahåller bör enligt förbundet vara underkastad samma krav som ställs på information och reklam från enskilda och kooperativa företag.

KO noterar att reklamutredningen till skillnad från varudeklarationsutredningen inte drar några bestämda gränser för vad informationen skall innehålla. På upprepade ställen i motiven till förslaget framhålls att fråga är om produktcentrerad information i standardiserad form. Någon klarläggande utveckling av vad som avses därmed ges emellertid inte. Den precisering som kan ligga i "standardiserad" och "produktcentrerad" har i vart fall inte på något sätt kommit till uttryck i lagtexten, konstaterar *KO*. Exemplifieringen ger givetvis anvisning om vad informationen kan innehålla men innebär i sig ingen begränsning. Detta är självfallet i och för sig ingen nackdel från konsumentsynpunkt, anför *KO*.

8.4 Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten

Pressens samarbetsnämnd och *länsstyrelsen i Blekinge län* anser att den föreslagna lagstiftningen inte kan genomföras utan en ändring i tryckfrihetsförordningen (TF). Samarbetsnämnden har därvid i och för sig ingen erinran mot en sådan ändring. En ovillkorlig förutsättning är dock att en klar och otvetydig gräns upprätthålls mellan rent kommersiell information och framställningar som rör nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen i samhället.

Massmedieutredningen anför att det är oklart hur långt en skyldighet att lämna information kan anses förenlig med de nuvarande reglerna i TF. I vart fall, framhåller utredningen, är det inte tillåtet att ålägga annonsörer skyldighet att lämna så utförliga uppgifter att man kommer över på mera allmän konsumentupplysning. Utredningen påpekar att de frågor som här avses faller inom det område som utredningen har att ta ställning till. Utredningen anser därför att frågan om reklamutredningens förslags förenlighet med grundlagen bör upptas i samband med den större frågan om vilka generella regler om reklam som bör ingå i en ny grundlag om yttrandefriheten i massmedier. *Svea hovrätt* är av samma åsikt.

NDM framhåller att det otvivelaktigt föreligger en principiell skillnad mellan ingrepp mot reklam i tryckt skrift som vederbörande näringsidkare själv valt att publicera i föreliggande utformning, vilket nu kan ske t. ex. med stöd av marknadsföringslagen, och föreskrifter om vad annonsör skall publicera i sin reklam – låt vara att han inte är skyldig att publicera reklamen i tryckt skrift, om han inte vill. Även om man ställer sig positiv till de tankegångar som bär upp utredningens förslag är det svårt att bestrida att förslaget innebär att en myndighetsstyrning kan ske av innehållet i ett meddelande som sprids med hjälp av tryckt skrift. Problemet bör enligt *NDM* under alla förhållanden uppmärksammas vid den pågående totalöversynen av TF.

Även *NO* tar upp tryckfrihetsfrågan och anför härvid, att konflikter mellan reklam och tryckfrihet undviks om man konsekvent accepterar synsättet att TF ej omfattar rent kommersiella annonser.

Kammarrätten delar utredningens uppfattning, att den föreslagna informationsskyldigheten inte strider mot TF.

8.5 Förhållandet till annan lagstiftning

Några remissinstanser anför synpunkter beträffande lagförslagens förhållande till viss speciallagstiftning. Sålunda föreslår *livsmedelsverket*, med hänsyn till den reglering av information beträffande livsmedel som redan är möjlig genom livsmedelslagstiftningen och marknadsföringslagen, att vid ett eventuellt genomförande av utredningens förslag livsmedel undantas i den mån information som här avses för dessa reglerats genom nämnda bestämmelser.

Produktkontrollnämnden utgår från att reklamutredningen avsett att sådan informationsskyldighet som redan kan anses följa av bl. a. den speciella lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor inte skall kunna påverkas genom åtgärder med stöd av den föreslagna lagen. Då återstår frågan huruvida nämnda lag går längre beträffande informationsskyldighet när det gäller uppgifter i säkerhetsbefrämjande syfte än vad speciallagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor gör. Om så är fallet bör analyseras dels om det är angeläget med en dylik utvidgning av åtgärdsvägnet, dels på

vilket sätt denna i så fall bör åstadkommas.

Åtskilliga remissinstanser berör lagförslagets förhållande till marknadsföringslagen. Dessa synpunkter redovisas i samband med redogörelsen i det följande för remissinstansernas behandling av de organisatoriska frågorna.

8.6 Organisatoriska frågor

Åtskilliga remissinstanser har synpunkter på utredningens förslag i fråga om myndigheter för förhandlingar och tillsyn. Skilda organisatoriska lösningar förespråkas härvid.

Marknadsdomstolen, konsumentverket och *KF-LO-TCO* förordar att konsumentverket anförtros administrationen i stort inkluderande tillsynsuppgifterna och att KO:s uppgift renodlas till en åklagarfunktion. Sålunda anför *KF-LO-TCO* att den snabbt framvuxna lagstiftningen på området och i synnerhet administrationen därav obestriddligen har föranlett en komplicerad situation för konsumenter likaväl som för näringsidkare. Regelsystemet och antalet myndigheter som tillämpar reglerna har för enskilda konsumenter kommit att bilda ett nätverk, som är svårt att överblicka och finna ledning i. Dessutom torde kompetenskonflikter ofta kunna uppstå mellan allmänna domstolar, allmänna reklamationsnämnden, KO, konsumentverket och övriga berörda myndigheter, anføres det. Enligt organisationernas uppfattning är det ett angeläget konsumentintresse att dessa brister rättas till. Det nu föreliggande betänkandet är enligt organisationernas åsikt ägnat att förvärra den komplicerade situationen. Utredningens förslag innebär ju bl. a. att den centrala tillsynen skall delas mellan konsumentverket och KO, vilket kan skapa risker för ytterligare kompetenskonflikter mellan dessa myndigheter.

Organisationerna anser att konsumentverket är den myndighet som är bäst lämpad att utreda konsumenternas informationsbehov och förhandla fram åtgärder för att tillgodose dessa behov. I syfte att åstadkomma de önskvärda förbättringarna på det administrativa planet föreslår organisationerna att konsumentverket även får ta över handhavandet av övrig utrednings- och förhandlingsverksamhet inom den konsumentskyddande lagstiftningens område, dvs. inom hela marknadsföringslagens och avtalsvillkorslagens område. KO:s funktion kan härigenom renodlas till en åklagarfunktion på detta rättsområde.

Genom detta förslag får konsumenter såväl som näringsidkare en enda myndighet att primärt vända sig till i hithörande frågor och denna myndighet är den som redan i nuläget är den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor, framhålls det.

Organisationerna är medvetna om att förslaget innebär ett ingrepp i den nuvarande administrativa ordningen men vill betona att detta i längden torde vara den bästa lösningen från konsumentsynpunkt och att det är ett angeläget önskemål att en sådan lösning åstadkoms.

Även *marknadsdomstolen* finner att den av utredningen eftersträlvade gränsdragningen mellan de båda myndigheternas verksamhetsfält snarast torde motverkas av utredningens förslag i detta hänseende. Den föreslagna ordningen kan nämligen få till konsekvens att marknadsföringen av en och samma produkt granskas av båda myndigheterna; konsumentverket granskar t. ex. förpackningen eller märkningen av en produkt och KO t. ex. en affisch för samma produkt. För såväl konsumenter som näringsidkare måste det framstå som önskvärt att de båda myndigheternas funktioner renodlas så långt det är möjligt så att det inte råder tvekan om vart man skall vända sig eller vem man skall förhandla med. Domstolen förordar mot denna bakgrund en arbetsfördelning mellan de båda myndigheterna som stämmer överens med den av KF-LO-TCO föreslagna.

Konsumentverket pekar särskilt på att uppgiften att tillgodose konsumenternas informationsbehov kräver såväl analys av möjligheten att tillgodose detta behov som kunskaper om produkter, tekniska provningar och distributionssystem. Arbetet kommer därför att bli mera resurs- och kompetenskrävande än utredningsarbetet i samband med undanröjande av vilseledande uppgifter i marknadsföringen av en enskild produkt, anser verket. Arbetet kräver vidare ingående kunskaper om konsumenternas olika problem på marknaden. Konsumentverkets lekmannastyrelse och intima samarbete med folk rörelseorganisationerna bidrar till att ge konsumentverket den erforderliga kontakten med och närheten till konsumenternas problem och informationsbehov. Till detta bidrar också verksamheten hos allmänna reklamationsnämnden och den regionala och lokala vägledningen.

Verket anför vidare att dess förhandlingsverksamhet karakteriseras av försök att åstadkomma en helhetslösning på informationsproblemen. I flertalet fall ingår företagets produktutveckling och reklamationshantering som en del i förhandlingarna. Detta talar enligt verket för att förhandlings- och tillsynsuppgifterna anförtros konsumentverket.

Utredningens förslag om delad tillsyn mellan KO och konsumentverket biträds av *NO*, som anser att utredningen anført välgande skäl för att konsumentverket skall få huvudansvaret bl. a. för förhandlingsverksamheten. Inte heller beträffande ansvarsfördelningen i övrigt har *NO* några invändningar. Gränsdragningsproblem mellan speciellt KO och konsumentverket torde inte helt kunna undvikas vare sig KO eller konsumentverket ges huvudansvaret. Här liksom i övrigt får praxis lösa uppkommande problem, menar *NO*.

Kommerskollegium ifrågasätter om det inte vore möjligt att knyta an till det nuvarande systemet enligt marknadsföringslagen med KO som förhandlare/normgivare medan konsumentverket skulle svara för mera undersökande uppgifter, självfallet med rätt och skyldighet att hos KO påtala eventuella behov av informationsöverenskommelser eller föreskrifter. Å andra sidan, anför kollegiet, talar principiella skäl för att åtskilja den föreskrivande och den tillsynsutövande funktionen. Det kan vara olämpligt att ge åkla-

garorganet KO befogenhet att utfärda föreskrifter som skulle vara bindande för domstol. Med hänsyn också till att denna uppgift synes ligga väl i linje med konsumentverkets övriga uppgifter finner kollegiet sig böra biträda utredningens förslag.

Flera remissinstanser menar att KO bör vara exklusiv tillsynsmyndighet medan konsumentverket förhandlar och utfärdar föreskrifter. Dessa är *Svea hovrätt*, *Stockholms handelskammare*, *Handelskammaren i Göteborg*, *Köpmannaförbundet* och *NDM*. Sålunda anför *NDM* att det förefaller vara möjligt att avsevärt förbättra utredningens förslag i fråga om administrationen utan att förslaget som helhet betraktat fördenskull ändras. En ordning med dubbla tillsynsmyndigheter är en administrativ oformlighet som enligt *NDM* inte kan godtas. I varje fall gäller detta om tillsynen avser samma frågor och sker från i stort sett samma infallsvinkel hos båda myndigheterna. Man måste alltså välja en tillsynsmyndighet. *NDM* finner KO väl lämpad för dessa uppgifter och förordar att KO anförtros tillsynen exklusivt. Härmed skiljs normbildningsfunktionen från tillsynsfunktionen, vilket *NDM* finner tilltalande. *NDM* understryker att konsumentverket naturligtvis kan anmäla påträffad normöverträdelse till KO.

Köpmannaförbundet anför liknande synpunkter och konstaterar härvid, att en sådan uppdelning på två olika verk i och för sig inte är en idealisk lösning men f. n. ändock den lämpligaste.

KO, länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Sundsvalls kommun* och *SACO* anser att såväl förhandlingsverksamheten och tillsynen bör ankomma på KO, medan konsumentverket skulle svara för det nödvändiga utredningsarbetet. Härvid anför KO att en sådan lösning visserligen inte eliminerar gränsdragningsproblem mellan olika lagar och olika tillämplande myndigheter. Dessa problem är dock inte till sin art av annat slag än dem som redan nu föreligger och som hittills har visat sig möjliga att lösa i den praktiska tillämpningen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att det finns starka skäl att bygga upp arbetet med information i reklamen inom KO:s organisation. Från konsumenternas och näringslivets synpunkt måste det förefalla rationellt om en och samma myndighet handlägger informationsfrågor enligt marknadsföringslagen och den föreslagna nya lagen. Konsumentverket kunde i stället, liksom livsmedelsverket, socialstyrelsen och SPK, användas av KO som utrednings- och konsultorgan i frågor som rör marknadsföringslagen och lagen om information i reklamen, anför länsstyrelsen.

Flera remissinstanser påtalar det allmänna behovet av en översyn av relationerna mellan KO och konsumentverket. Sålunda menar *kommerskollegium*, att det finns anledning att i den fortlöpande utbyggnaden på detta område i ett sammanhang utreda integrationsmöjligheter och verksamhetsfördelning för de berörda organen.

Svea hovrätt finner också en översyn påkallad. Därvid skulle övervägas om konsumentverket och KO kan knytas närmare varandra även i orga-

nisatoriskt hänseende. Med en sådan lösning skulle enligt hovrätten kompetenskonflikter mellan förhandlande myndighet och tillsynsmyndighet kunna undvikas.

Industrieförbundet understryker vad utredningen anför om oklarheter i konsumentverkets och KO:s arbetsområden. Gränsen mellan dessa är enligt förbundet fortfarande oklar i flera avseenden. Inte enbart konsumenter utan också företag upplever det som förvirrande med den överlappning, som nu förekommer mellan de två myndigheternas ansvarsområden. En översyn av den organisatoriska uppbyggnaden inom det marknadsrättsliga och konsumentpolitiska området aktualiseras av den föreslagna lagen om informationsplikt, framhålls det.

Marknadsdomstolen finner det angeläget att poängtera att frågan om de båda myndigheternas kompetensområden måste utredas och behandlas närmare oavsett vad reklamutredningens förslag resulterar i.

8.7 Särskilda frågor

8.7.1 Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring

Flertalet remissinstanser ansluter sig till eller lämnar utan erinran reklamutredningens uppfattning att lagstiftning om beriktigande i vart fall inte nu bör genomföras. Bland dessa återfinns *konsumentverket*, som anser att behovet och effektiviteten av ett beriktigandeinstitut bättre kan bedömas sedan erfarenhet erhållits vid tillämpningen av en förändrad informations- och marknadsföringslagstiftning. Verket kommer därför att följa denna fråga för att i framtiden eventuellt kunna aktualisera behovet av en speciallagstiftning om beriktigandereklam.

Även *NDM* avstyrker beriktigandesanktionen och ansluter sig härvid till de uttalanden, som reklamutredningen gör i ämnet. Det framhålls också att en effektiv användning av institutet interimistiskt förbud erbjuder ett vida bättre skydd för konsumenterna mot skadeverkningar av den art beriktigandereklamen tar sikte på.

Positiva till beriktigandesanktionen är *socialstyrelsen*, *marknadsdomstolen*, *KO*, *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Sundsvalls kommun*. Härvid anför *marknadsdomstolen* att frågan har behandlats tämligen summariskt av utredningen. Domstolen är i princip positiv till införandet av regler angående rättelsereklam och anser att frågan förtjänar att ytterligare uppmärksammas och utredas i syfte att eventuellt få en lagstiftning till stånd.

KO framhåller att det vid felaktiga eller vilseledande uppgifter i kommersiell masskommunikation väsentligen är fråga om ekonomiska verkningar, vinning på sändarsidan och skada för mottagarna, konsumenterna. Ett beriktigandeinstitut skulle vara ägnat att begränsa dessa verkningar och ter sig därför enligt *KO* som ett naturligt inslag i ett normsystem på området. Givetvis är införandet av ett sådant institut förenat med principiella problem,

konstaterar KO som inte vill ifrågasätta att åtskilliga frågor behöver utredas innan beriktigandeskyldighet kan införas.

KO är vidare medveten om att tillämpningen av en beriktigandesanktion medför praktiska problem. Svårigheter kan uppkomma när det gäller att bestämma sättet för och omfånget av beriktigandet. Marknadsdomstolen har emellertid uttalat att det med den erfarenhet domstolen numera har av förhållandena på reklamområdet sannolikt inte skulle innebära oöverkomliga problem för domstolen att ge lämpliga anvisningar för utformningen av rättelsereklam i det enskilda fallet, anför KO.

Frågan om beriktigande av vilseledande reklam är enligt KO:s bedömning av sådan betydelse från konsumentsynpunkt att vidare utredning av frågan inte bör skjutas på framtiden.

8.7.2 Befrielse från reklamskatt i vissa fall

Så gott som samtliga remissinstanser delar reklamutredningens uppfattning att befrielse från reklamskatt för särskilt informativ reklam inte bör komma i fråga.

Svea hovrätt, socialstyrelsen och *NO* anser emellertid att frågan bör utredas ytterligare. *Sålunda* menar *socialstyrelsen* att möjligheterna att medge befrielse från reklamskatt alldeles särskilt skulle ge samhällets och de stora konsumentgruppernas företrädare välbehövliga instrument med mycket stor styreflekt.

8.7.3 Överdrivet bruk av reklam

Flera remissinstanser tar upp frågan om lagstiftning rörande överdrivet bruk av reklam till behandling. *KF-LO-TCO* och *länsstyrelsen i Kristianstads län* delar reklamutredningens inställning att frågan bör prövas i samband med den översyn av konkurrensbegränsningslagen som f. n. genomförs.

KO anmäler en avvikande uppfattning härvidlag. *Sålunda* finner *KO* att det inom ramen för nämnda utredningsuppdrag synes naturligt att studera reklamintensiteten huvudsakligen utifrån synpunkten om den är ägnad att ha konkurrensbegränsande verkan i ett eller annat hänseende. *KO* anser emellertid att överdrivet bruk av reklam inte främst är en konkurrenspolitisk fråga utan ett problem som bör angripas framför allt från allmänt samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt. Medel att komma tillrätta med problemet kan vara en förhandlingslagstiftning uppbyggd enligt ungefär samma principer som konkurrensbegränsningslagen eller en förbudslagstiftning av samma natur som marknadsföringslagen. *KO* anser att frågan om möjligheter att från samhällets sida ingripa i syfte att i vissa fall begränsa reklamens volym är av sådan betydelse att den bör utredas särskilt utan dröjsmål. Liknande synpunkter anför av *konsumentnämnden i Kristianstad*.

Konsumentverket anser inte att det f. n. är nödvändigt med en special-

lagstiftning mot överdrivet bruk av reklam. Verket anser att man i framtida reformer på konsumentområdet bör överväga att förhandla om begränsning av reklamvolymen där detta är påkallat.

Helt avvisande till åtgärder på området är *NDM, Industriförbundet, Factu* och *Handelskammaren i Skåne*. Härvid framhåller *Industriförbundet*, att reklam är ett av flera möjliga konkurrensmedel, vars volym måste bedömas med hänsyn till företagens totala marknadsföringsinsatser och marknads-situationen i övrigt. En effektiv konkurrens förutsätter inte bara ett fritt val mellan olika konkurrensmedel utan även att företagen har valfrihet när det gäller volymavvägningar mellan de olika medlen, anser förbundet.

8.7.4 Statistik och forskning om reklam

Utredningens förslag om utbyggd statistik om reklam tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. Sålunda konstaterar *KF* att den befintliga reklamstatistiken är bristfällig bl. a. så till vida att den helt bygger på det informationsbehov, som finns hos företagen/an-nonsörerna. Enligt *KF* måste reklamstatistikens innehåll och utformning också styras av den information som krävs för att granska och bedöma reklamen från konsument- och samhällssynpunkt.

Även utredningens förslag om en förstärkning av samhällets resurser för forskning om reklam tillstyrks i stort eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. Härvid framhåller *konsumentverket* att avsaknaden av konsumentorienterad reklamforskning har upplevts som en allvarlig brist i verkets strävanden att utveckla formerna för en verkningsfull konsument-information. Verket biträder därför förslaget om särskild resursinsats på området.

Även *KF* delar utredningens syn på behovet av forskning och på forskningens knytning till konsumentpolitiken. Förbundet känner dock viss tveksamhet inför förslaget att konsumentverket via särskilda forskningsanslag skall stå som enda huvudman för forskningen. *KF* menar i stället att verket bör bedriva denna verksamhet i långsiktig samverkan med någon eller några forskningsinstitutioner.

9 Konsumentverkets rapport

9.1 Allmänna synpunkter

Konsumentverket konstaterar inledningsvis att det i Sverige f. n. saknas en allmän produktsäkerhetslag. Frågor om produktsäkerhet och produkt-kontroll tas emellertid upp i ett stort antal författningar, vilkas efterlevnad

övervakas av ett stort antal myndigheter. Verket har gjort en relativt ingående kartläggning av befintlig reglering (jfr avsnitt 2). Härvid konstateras att ett stort antal produkter faller utanför det reglerade området.

Konsumentverket har inga möjligheter att med stöd av lagstiftning ingripa mot farliga produkter. Verket är i stället hänvisat till att genom överläggningar med tillverkare och importörer komma fram till riktlinjer för säkerhet eller överenskommelser om att bristfälliga produkter skall dras in eller ändras.

Förslag har nu lämnats som syftar till produktkontroll på områden, som berör människors liv eller hälsa och som inte redan har specialreglerats, konstaterar verket. Varudeklarationsutredningen har sålunda föreslagit att en bestämmelse om produktkontroll skall ingå i en lag om varudeklaration, medan reklamutredningen har föreslagit att motsvarande bestämmelse tas in i lagen om hälso- och miljöfarliga varor (jfr avsnitt 3.4.2 och 7.5.3).

Konsumentverket delar inte reklamutredningens bedömning av lämpligheten att föra en produktkontrollbestämmelse till lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Verket anser att sådana produkter som leksaker, räddningsvästar, hjälmar m. m. i den mån de brister i säkerhetshänseende inte naturligt kan föras under denna lags tillämpningsområde, eftersom lagen har en väsentligt annorlunda huvudinriktning. Det finns därför skäl att införa särskilda regler när det gäller produktsäkerhet i andra fall än vad lagen om hälso- och miljöfarliga varor omfattar, menar verket. Vidare bör enligt verket uppmärksammas att vissa produkter är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål och medför stora ekonomiska nackdelar för konsumenterna. Det är därför angeläget att en särskild lag omfattar kontroll även av otjänliga varor. Härigenom skulle ett konsumentpolitiskt instrument kunna stå till förfogande vid förhandlingar med enskilda näringsidkare. Verket har mot bakgrund härav övervägt hur en allmän produktsäkerhetsreglering bör utformas.

9.2 Förekommande brister i produktsäkerhet m. m.

Konsumentverket har gått igenom förekommande brister i produktsäkerhet m. m. på områden som inte täcks av gällande lagstiftning. Härvid har en gruppering skett med hänsyn till de olika säkerhetsriskernas art. I första hand har observerats produkter som på något sätt kan medverka till personskador, men även risker för skador på egendom har uppmärksamats.

Uppenbara risker är enligt verket förknippade med produkter, som för konsumenten ger sken av att ha skyddseffekt eller ge ökad säkerhet men som inte har sådana egenskaper. Hit hör dels produkter som inte har sådan skyddseffekt som avses, dels produkter som lätt kan förväxlas med sådana som avses ge skydd. Sådana produkter invaggar konsumenten i en falsk

trygghetskänsla och denne agerar eventuellt annorlunda när produkten används än annars, anför det. Som exempel på produktslag, där problem av denna art förekommer, nämner verket bl. a. barnbilstolar, utlösningssbindningar för utförsåkning med skidor och bilbälten.

Verket pekar vidare på att det finns produkter som i viss situation kan orsaka skada på person eller egendom. En produkt som inte fungerar på det sätt som användaren har tänkt sig blir lätt farlig, menar verket. Sålunda kan varor framställda av olämpligt material, med för klen dimension eller med olämplig utformning i övrigt utgöra en skaderisk för brukaren. Som exempel på produktslag, där problem av hithörande slag förekommer, nämns bl. a. motordrivna köksredskap med otillräckliga skyddsanordningar, leksaker i bristfälliga konstruktioner och lekredskap vid lekplatser samt hushållskemikalier med förledande utseende, doft eller förpackning. Ett annat exempel är diskmaskiner utan tillfredsställande översvämningsskydd. Sådana kan orsaka svåra vattenskador, framhåller verket.

Säkerhetsrisker kan också vara förknippade med produkter som i säkerhetshänseende endast är delvis reglerade. Verket nämner produkter som inte får användas men väl säljas, såsom vissa cykelbelysningar, produkter som inte får nyproduceras, såsom badbassänger på tomtmark vilka efter beslut av statens planverk måste vara inhägnade eller övertäckta, samt produkter, som av säkerhetsskäl kan typgodkännas av myndighet men där godkännande inte är obligatoriskt.

Utöver produkter som kan orsaka skada på person eller egendom har verket behandlat produkter, som är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. Verket menar att det från konsument- och samhällssynpunkt skulle vara önskvärt att sådana produkter inte funnes på marknaden. Som exempel nämns dels en tvättmaskin som anses ge låg tvätteffekt, dels en diskapparat med motsvarande brister och som dessutom har en mycket hög energiförbrukning relativt sett.

Konsumentverket har funnit att brister i produktsäkerhet m. m. av de slag som här har redovisats kan delvis undanröjas genom uppställande av grundkrav beträffande produkternas egenskaper och genom förbättrad information.

9.3 Förslag till åtgärder

9.3.1 Åtgärder avseende produktsäkerhet

När det gäller åtgärder för att komma till rätta med skadebringande produkter får mot varandra vägas den positiva effekten av ökat skydd och den negativa effekten av säljrestriktioner, produktförändringar m. m., vilka kan leda till bl. a. högre priser, anför verket. Vid bedömning av skadebringande produkter bör övervägas om produkterna i fråga kan anses fylla

ett behov som motiverar de risker som tas när produkterna används. Man måste pröva om produktens skadebringande egenskap är nödvändig för produktens funktion eller om säkerheten kan ökas utan att någon egentlig förändring behöver ske i produktens funktionella egenskaper, anser verket.

Antalet skadefall, främst antalet svåra skador, är av intresse när ställning skall tas till behovet av förebyggande åtgärder. Ingripande bör dock enligt verket kunna ske redan innan olycksfall har inträffat.

Verket anför att åtgärder mot en produkt såvitt möjligt bör bygga på grundlig information om de risker som föreligger med produkten. Det bör bl. a. undersökas om produktens konstruktion kan ändras så att riskerna undanröjs eller begränsas, om säkrare alternativ finns lätt tillgängliga, om säkerhetsrisken hänför sig till felaktigt bruk av produkten samt i så fall om varningsmärkning eller liknande åtgärd undanröjer risken. Behovet av ingripande bör också vägas mot bl. a. de ekonomiska konsekvenser som blir följden för samhälle och konsumenter. Den grundläggande strävan bör vara att undanröja onödiga risker. Att helt undanröja alla risker torde knappast vara möjligt eller ens önskvärt, framhåller verket.

Bland de åtgärder som kan vidtas för att öka produktsäkerheten nämner verket information till konsumenterna, bl. a. i form av märkning och bruksanvisningar. Verket hänvisar härvid till de förslag i ämnet, som har lämnats av varudeklarationsutredningen och reklamutredningen. Vidare kan överläggningar tas upp med företrädare för näringslivet i syfte att på frivillig basis få till stånd förbättringar. Ett viktigt inslag i detta arbete är framtagandet av riktlinjer.

Verket anser emellertid att åtgärder av det nämnda slaget behöver kompletteras. För överväganden om ingripanden mot farliga produkter och för prioritering m. m. är det angeläget att information om skador och orsakerna till dem på sikt kan erhållas. Verket anser att ett centralt rapportsystem för olycksfall behövs och att förutsättningarna för att inrätta ett sådant system bör övervägas.

Verket har vidare funnit att ingripanden för ökad produktsäkerhet skulle underlättas om stöd härför fanns i lagstiftning. Verket anser sålunda att lagregler bör tillskapas, som gör det möjligt att sanera marknaden från produkter, som inte fyller de säkerhetskrav som normalt bör kunna ställas.

9.3.2 Åtgärder avseende otjänliga produkter

Problem som hänger samman med produkter, som så brister i sina funktioner att de inte förmår fylla sitt ändamål, torde till betydande del kunna lösas genom informationsåtgärder. Verket finner det emellertid nödvändigt att lagstiftningsvägen öppna möjligheter att i vissa fall kunna ingripa direkt mot saluhållandet av dylika produkter.

Möjligheterna bör enligt verkets mening begränsas till fall där produkten är otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Härigenom markeras att åtgärder skall kunna riktas endast mot klart funktionsodugliga produkter. Avsikten är således inte att bedöma en varas allmänna lämplighet eller att göra en kvalitetsprövning.

Om bestämningen av begreppet otjänliga produkter sätts på en nivå, som medför att endast klart funktionsodugliga produkter försvinner från marknaden, torde detta inte medföra någon begränsning av konsumenternas och företagens handlingsfrihet eller lägga någon hämsko på nyttig produktutveckling, anför verket. Snarare torde det vara så att saluhållande av otjänliga produkter leder till reklamationer och tvister och därmed ökade kostnader för såväl inblandade parter som samhället. Otjänliga produkter kan praktiskt taget alltid förutsättas vara behäftade med väsentliga fel i köprättslig bemärkelse, vilket skulle ge den enskilde konsumenten rätt att häva köp av ifrågavarande produkt. Att otjänliga varor trots allt kan säljas beror dels till stor del på att de enskilda konsumenterna inte känner till eller förmår utnyttja sina köprättsliga befogenheter, dels på att produktens egenskaper ofta inte avslöjas förrän efter viss tids användning. Verket menar att man i sammanhanget även bör beakta samhällsekonomiska hänsyn, såsom vikten av att kunna undvika onödigt slöseri med resurser. Vid bedömning av om en vara är otjänlig bör därför även beaktas om en vara är alldeles speciellt energikrävande och därigenom resursslösande.

Bedömningen av frågan om en vara kan betraktas som otjänlig bör grunda sig på objektivt påvisbara förhållanden. Karakteristiskt för otjänliga produkter är enligt verket att utformning eller prestanda, livslängden inbegripen, påtagligt avviker från vad som framstår som normalt för ifrågavarande produkttyp. Verket anser att det i regel inte bör möta svårigheter att genom provningsverksamhet och jämförelser med andra varor visa att en viss vara måste anses otjänlig. En samhällelig prövning av otjänliga produkter blir dock under alla omständigheter en synnerligen grannlaga uppgift. Det kan antas att denna prövning förhållandevis sällan kommer att leda till ingripanden, konstaterar verket.

9.4. Lagförslaget

9.4.1 *Lagtekniska frågor m. m.*

Konsumentverket föreslår att de erforderliga bestämmelserna om produktsäkerhet och otjänliga produkter tas in i en särskild produktsäkerhetslag.

Beträffande den lagtekniska lösningen anför verket att det bör finnas möjligheter till snabba ingripanden för att förhindra att enskilda människor kommer till skada. Med hänsyn till att varuutbudet ständigt förändras bör en lagstiftningsteknik väljas, som medger en smidig anpassning till ändrade förhållanden.

Ett sätt skulle vara att i en särskild generalklausul föreskriva förbud mot saluhållande av varor som vid användningen kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller på annat sätt är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. Sådant förbud skulle enligt verkets uppfattning meddelas av statligt organ som regeringen bestämmer. Fråga om förbud enligt generalklausulen skulle upptas efter ansökan. Ansökan skulle göras av konsumentverket såsom den för konsumentpolitiken i stort ansvariga myndigheten. Denna lagstiftningsteknik har emellertid bl. a. den nackdelen att ingripanden mot farliga eller otjänliga produkter många gånger skulle komma att äga rum först sedan skador i något avseende redan uppkommit. Möjligheter att ingripa med generellt verkande åtgärder mot en grupp produkter, innan skadefall uppkommit, skulle i så fall inte föreligga, anför verket.

Verket förordar i stället en ramlag, där regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att i tillämpningsförfattningar och föreskrifter utfärda närmare bestämmelser. Därigenom kan lagstiftningen lätt anpassas efter erfarenheter och utveckling i övrigt bl. a. inom näringslivet. En ramlag utesluter inte möjligheterna att – om så erfordras – med speciallagstiftning reglera visst angeläget varuområde. Lagen är sålunda avsedd att tillämpas på produkter i den mån säkerhetsbestämmelser inte meddelats i annan författning eller av annan myndighet.

Verket framhåller att en produktsäkerhetslag som gäller samtliga näringsidkare skulle vara konkurrensneutral. Det torde nämligen ofta vara frivilliga snarare än obligatoriska åtgärder, som orsakar snedvridning i konkurrensen. Frivilliga åtaganden av ansvarskännande företag följs erfarenhetsmässigt inte alltid upp inom en hel bransch.

Lagen föreslås i första hand administreras av konsumentverket.

9.4.2 *Lagens närmare tillämpningsområde*

Den föreslagna lagen avser varor, som säljs av näringsidkare direkt till konsumenter för enskilt bruk. Utanför lagen faller sålunda bl. a. tillhandahållande av tjänster och uthyrning av lösa saker. Verket hänvisar i dessa frågor till pågående utredningsarbete inom bl. a. konsumenttjänstutredningen och till att en utvidgning av lagen bör kunna prövas i samband med att lagen efter en viss tids erfarenhet ses över.

Den grundläggande bestämmelsen i lagförslaget är att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, om användning eller förbrukning av en vara medför särskild risk för skada på person eller egendom på grund av varans egenskaper, kan föreskriva att varan får saluhållas endast om den uppfyller bestämda krav i fråga om innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Motsvarande föreslås gälla om varan är otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Har föreskrift om grundkrav meddelats, skall varan enligt förslaget vid saluhållande vara tydligt märkt med uppgift om att den uppfyller kraven.

Föreskrifter med stöd av lagen skall normalt inte utfärdas förrän ansvarig

myndighet undersökt om varors produktsäkerhet kan förbättras på frivillig väg, framhålls det. Om emellertid på marknaden förekommer vara som vid sin användning uppenbart skulle medföra väsentliga risker för liv eller hälsa kan behov föreligga att omedelbart kunna avföra varan från marknaden. För att undvika att människor utsätts för onödiga risker är det enligt verket nödvändigt med ett instrument som ger en myndighet möjlighet att utan dröjsmål se till att varan inte säljs i dess skadebringande utformning. Verket föreslår därför att det blir möjligt att meddela interimistiskt förbud att försälja sådan vara.

Genom förhandlingar med tillverkare, importör eller säljare kan säkert i flertalet fall rättelser uppnås, anför verket. Visar sig förhandlingsvägen inte framkomlig skall lagen kunna tillämpas. I vissa fall kan dock skäl finnas att meddela föreskrift, även om viss förhandling har lett till frivillig överenskommelse. Anledningen kan exempelvis vara att flera näringsidkare inte omfattas av överenskommelsen.

I princip kan konsumenten inte vara betjänt av en fabriksny produkt med grundkrav som avser säkerhetsaspekter (t. ex. rörande en flytvästs bärkraft) om inte den egenskapen kan förväntas bestå under skälig tid eller för angiven tid efter förvärvet, anför verket. Varor förslits emellertid alltefter sin art och beskaffenhet. Det kan därför vara svårt att ställa krav på en varas beskaffenhet efter viss tids användning. Möjlighet bör dock enligt verket finnas att ställa krav på att den som säljer en begagnad vara svarar för att varan har setts över, i syfte att upptäcka och avhjälpa fel, så att varan fortfarande kan anses fylla de ursprungligen uppställda säkerhetskraven. Ansvarig myndighet får med hänsyn till varan och typen av säljsituation avgöra om behov föreligger av sådana föreskrifter och vad de bör innehålla.

9.4.3 Ansvar och kontroll m. m.

Konsumentverket föreslås bli tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen. För att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete bör emellertid enligt verket ett nära samarbete etableras med andra myndigheter och organ, såsom KO, livsmedelsverket och produktkontrollnämnden.

Tillsynsmyndigheten föreslås äga rätt att från den som är ansvarig för varan, dvs. tillverkare, importör eller säljare, erhålla alla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt att ta ut varor ur deras lager för kontroll. Myndigheten föreslås också ha rätt att påkalla handräckning av polismyndighet. I lagförslaget upptas även regler om att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov. Regler finns också om näringsidkares sekretesskydd.

Lagförslaget innehåller inga regler om straff för den som bryter mot ut-

färdade föreskrifter. I stället föreslås tillsynsmyndigheten få befogenhet att meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att den föreslagna lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den skall efterlevas. Det föreslås att sådant föreläggande eller förbud får förknippas med vite.

Verket föreslår att talan mot beslut om meddelade förelägganden eller förbud skall föras hos marknadsdomstolen. I detta sammanhang erinrar verket om att en produktsäkerhetslag har nära beröringspunkter med de övriga lagar som marknadsdomstolen tillämpar, nämligen marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konkurrensbegränsningslagen. Om domstolen även får tillämpa den av reklamutredningen föreslagna informationslagen framstår det som särskilt naturligt att också produktsäkerhetslagen faller under domstolens område med tanke på det nära sambandet mellan produktsäkerhetsfrågorna och varningsmärkning samt annan märkning och information, framhåller verket. Det föreligger också ett speciellt nära samband mellan produktsäkerhetslagen och marknadsföringslagen, då marknadsföringsåtgärder som innefattar eftersättande av säkerhetskrav eller produktlöften som vilseleder om en varas tjänlighet i regel utgör otillbörlig marknadsföring. Verket anför dock härvid att det synes naturligt att konsumentverket själv uppträder som part inför domstolen i produktsäkerhetsärenden och alltså inte KO.

Besvärsmätt bör enligt verket föreligga inte bara för berörda näringsidkare, något som följer redan av allmänna förvaltningsrättsliga regler, utan också för sammanslutningar för tillvaratagande av näringsidkar-, konsument- och löntagarintressen.

Verket framhåller i detta sammanhang att den omständigheten att en vara uppfyller ställda grundkrav enligt föreskrift eller överenskommelse inte får tas till intäkt för att näringsidkaren under alla omständigheter skulle vara befriad från skadeståndsansvar i civilrättslig bemärkelse. Å andra sidan är det inte helt säkert att en näringsidkare under alla omständigheter blir skadeståndsskyldig för skador härrörande från en produkt, vilken ej uppfyller givna föreskrifter. Enligt verket fordras härutöver att det kan påvisas att varan är skadebringande just därför att den inte uppfyller kraven i föreskrifterna. Skadeståndsbedömningen får avgöras enligt civilrättsliga lagregler och praxis.

9.5 Förhållandet till annan lagstiftning

Risken för s. k. instruktionsfel skulle kunna minskas genom informationsföreskrifter utfärdade med stöd av den lagstiftning om information i reklam och annan marknadsföring som reklamutredningen föreslagit, konstaterar verket. Konstruktionsfel däremot skulle angripas genom föreskrifter eller förbud meddelade i enlighet med den föreslagna produktsäkerhetslagen. Det föreligger således ett starkt samband mellan en produktsäkerhetslag och en informationslag. Det kan enligt verket ofta bli en be-

verket finnas att ställa krav på att den som säljer en begagnad vara svarar för att varan har setts över, i syfte att upptäcka och avhjälpa fel, så att varan fortfarande kan anses fylla de ursprungligen uppställda säkerhetskraven. Ansvarig myndighet får med hänsyn till varan och typen av säljsituation avgöra om behov föreligger av sådana föreskrifter och vad de bör innehålla.

9.4.3 Ansvar och kontroll m. m.

Konsumentverket föreslås bli tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen. För att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete bör emellertid enligt verket ett nära samarbete etableras med andra myndigheter och organ, såsom KO, livsmedelsverket och produktkontrollnämnden.

Tillsynsmyndigheten föreslås äga rätt att från den som är ansvarig för varan, dvs. tillverkare, importör eller säljare, erhålla alla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt att ta ut varor ur deras lager för kontroll. Myndigheten föreslås också ha rätt att påkalla handräckning av polismyndighet. I lagförslaget upptas även regler om att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov. Regler finns också om näringsidkares sekretesskydd.

Lagförslaget innehåller inga regler om straff för den som bryter mot ut-

och arbetskyddsstyrelsen.

10. Yttranden över konsumentverkets rapport

10.1 Allmänna synpunkter

Behovet av ökad produktsäkerhet vitsordas av samtliga remissinstanser, som uttalar någon mening härom. Åtskilliga remissinstanser menar att de exempel som konsumentverket har angivit tydligt visar behovet av åtgärder. Förslaget att bygga ut lagstiftningen på området tillstyrks allmänt av remissinstanserna. Sålunda anför *LO-TCO* att organisationerna tidigare vid ett flertal tillfällen har markerat sin syn på produktsäkerhetsfrågorna och bl. a. anfört att uppställande av grundkrav betyder en form av producentpåverkan, som organisationerna ansluter sig till.

Sjöfartsverket anser att det är önskvärt att gällande lagstiftning om skydd mot olika risker i samhället kompletteras med regler direkt inriktade på säkerheten i den privata konsumtionen.

SEMKO delar konsumentverkets uppfattning att förhandlingar så långt möjligt bör användas för att få till stånd nödvändiga förändringar.

När en farlig produkt kommer ut på marknaden är det oftast på grund av okunnighet eller förbiseende. Genom att de flesta tillverkare och importörer har stor ansvarskänsla gentemot konsumenterna och är angelägna om sitt anseende kan förhandlingarna få karaktären av samråd, där tillverkaren kan ge värdefulla bidrag till att avgöra vad som är mest ändamålsenliga åtgärder. SEMKO har den erfarenheten att de flesta fall klaras utan hot om rättsliga åtgärder. Även *industriverket* framhåller att frivilliga överenskommelser i första hand bör eftersträvas.

Flera instanser pekar i sammanhanget på att brister i produktsäkerhet många gånger kan undanröjas med ökad information. KF anför sålunda att det i och för sig är möjligt att genom skilda former av upplysningsplikt åstadkomma en stor del av syftena bakom konsumentverkets lagförslag. Innan det blir klart hur den av reklamutredningen föreslagna informationslagstiftningen slutgiltigt kommer att utformas är det enligt KF svårt att ta ställning till förslaget om produktsäkerhetslag. LO-TCO anför liknande synpunkter och framhåller att det ofta kan bli en bedömningsfråga vilken av lagarna som skall tillämpas.

SIS understryker betydelsen av ökad konsumentinformation av det slag som konsumentverket bedriver. En resursprioritering till detta område kan enligt SIS minska behovet av lagstiftningsåtgärder och samtidigt medverka till att hinder i den internationella handeln undviks.

NDM däremot uttalar att det är angeläget att skilja mellan ingripanden mot skadliga produkter och ingripanden mot marknadsföringen av dem. I den mån det anses påkallat att ingripa mot att produkter som inte håller måttet i säkerhetsavseende tillhandahålls på marknaden bör ingripandet riktas mot produkten och inte primärt mot marknadsföringen, anser NDM.

Samtliga remissinstanser, som har uttalat sig i frågan, tillstyrker att föresattningarna för att inrätta ett centralt rapportsystem för olycksfall utreds närmare.

10.2 Lagförslaget

10.2.1 Lagtekniska frågor m. m.

Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran verkets förslag att produktsäkerhetsfrågorna bör regleras i en särskild författning av ramlagstyp. NDM anför sålunda att en särskild lag är den principiellt riktiga lösningen. Härigenom markeras bestämmelsernas karaktär av grundläggande föreskrifter vad gäller produktsäkerhet. Beträffande ramlagkonstruktionen anför NDM att en reglering på förevarande område måste ske med hjälp av generella direktiv i författningstextens form. Endast härigenom kan garanti erhållas för fullgod och snabb genomslagskraft av de för ett visst varuområde uppställda kraven, något som måste vara syftet med en rättslig normbildning.

Svea hovrätt menar dock att vissa invändningar kan göras mot den föreslagna lagstiftningstekniken. Hovrätten konstaterar sålunda att en ramlag regelmässigt måste kompletteras med olika tillämpningsföreskrifter utfärdade av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. En sådan lagstiftning kan lätt bli svåröverskådlig såväl för de myndigheter som har att tillämpa den som för den enskilde medborgaren. Enligt hovrätten är det möjligt att en ramlag ändå är den mest ändamålsenliga i förevarande fall.

Marknadsdomstolen finner att konsumentverket har anfört goda skäl för sitt ställningstagande till förmån för en ramlag. Den slutliga tekniska utformningen bör dock enligt domstolen bli föremål för överväganden i anslutning till behandlingen av den av reklamutredningen föreslagna informationslagen för att så långt möjligt uppnå en enhetlig reglering av frågorna på dessa och näraliggande områden. Liknande synpunkter anförs av *KF*.

KO förordar en annan lösning på lagstiftningsfrågan. *KO* förutsätter att den produktkontroll som grundar sig på befintliga specialförfattningar bibehålls och vid behov utvecklas. Behövs motsvarande produktkontroll på andra särskilda produktområden bör enligt *KO* ny speciallagstiftning genomföras och lämplig myndighet utses att handha denna. Därmed kommer även i fortsättningen produktkontrollen och ansvaret för produktsäkerheten att åvila myndigheter med speciell sakkunskap i fråga om vederbörande varuslag.

Vad som nu saknas för att konsumentskyddet mot farliga varor skall vara tillfredsställande är enligt *KO* i huvudsak följande. Lagbestämmelser behövs som tillgodoser det långsiktiga behovet av en höjd säkerhetsnivå hos vissa, från säkerhetssynpunkt väsentliga varuslag, som inte regleras i speciallagstiftning. Vidare bör regler tillskapas som möjliggör snabba och effektiva ingripanden mot riskfyllda varor, oavsett om dessa tillhör varuslag för vilka det allmänna har fastställt grundkrav eller inte.

Den önskvärda höjningen av säkerhetsnivån hos vissa varuslag bör enligt *KO* tillgodoses genom att varudeklarationsutredningens lagförslag genomförs med vissa kompletteringar. Denna lag föreslås få benämningen lag om produktsäkerhet och produktinformation. Önskemålet att möjliggöra snabba och effektiva ingripanden mot saluhållandet av en riskfylld vara föreslås tillgodoses genom ett tillägg till marknadsföringslagen, varigenom marknadsdomstolen ges möjlighet att på talan av *KO* vid vite förbjuda viss näringsidkare att saluhålla sådan vara. Liknande tankar förs också fram av *NDM*.

10.2.2 *Formerna för ingripanden*

Utformning och framtagande av normer och grundkrav diskuteras av flera remissinstanser. Allmänt framhålls vikten av att dessa bygger

på förhållanden som kan objektivt fastställas. *Grossistförbundet* anför att framtagandet av grundkrav många gånger är mycket komplicerat och kräver noggranna undersökningar. Det är därför enligt förbundet nödvändigt att arbetet sker i nära samverkan med olika berörda parter. Särskilt framhålls vikten av internationell samverkan. Förbundet anför också att säkerheten måste avvägas mot kostnaderna. Ställer man kraven på säkerhet mycket högt, kan effekten bli att produkten blir orimligt dyr för konsumenten. Kraven på säkerhet kan också ställas så högt att produkten får en sådan utformning att konsumenterna över huvud taget inte vill använda den, påpekar förbundet. Även *Svea hovrätt* och *NO* erinrar om hithörande problem.

Industriverket förordar att normarbetet utgår från principen om "reference to standards". Detta innebär att normerna skall bygga på nationella eller internationella provningsbestämmelser m. m. som har fastställts av standardiseringsorgan.

Sjöfartsverket förutsätter att grundkraven skall vara allmänt hållna.

Några instanser tar upp frågan om ingripande i individuella fall. Härvid anför *NDM* att ingripanden mot skadliga produkter skall ske på det sättet att grundkrav fastställs i tillämpningsföreskrifter och att det i normalfallen inte torde finnas utrymme för "individuella föreskrifter". Grundkraven måste enligt *NDM* uppenbarligen utformas som generella föreskrifter. Detta gäller oavsett om ingripandet i det särskilda fallet i praktiken tar sikte på en enda vara, som kanske saluförs av en enda näringsidkare.

I sammanhanget berör *NDM* förslaget att interimistiska förelägganden eller förbud skall kunna utfärdas avseende viss vara. *NDM* anser att en principiellt annan lösning bör övervägas. Denna skulle innebära att ansvarig myndighet meddelade ett slags interimistisk föreskrift som blir gällande med omedelbar verkan och förblir i kraft intill dess slutlig föreskrift hinner meddelas. Även *marknadsdomstolen* och *Köpmannaförbundet* anser att interimistiska beslut bör vara möjliga.

Några instanser menar att lagen bör kompletteras så, att direkta förbud möjliggörs. Sålunda föreslår *livsmedelsverket* med hänsyn till erfarenheterna från livsmedelsområdet att det i lagtexten klart anges att saluhållande av en vara kan helt förbjudas. *Industriverket* anser att direkta förbud bör möjliggöras såvitt angör otjänliga produkter.

En särskild fråga är huruvida föreskrifter skall kunna ges retroaktiv tillämpning. *Industriverket* framhåller härvidlag att en huvudprincip i vårt land är att lag inte får tillbakaverkande kraft. Undantag från principen har av industriverket och kommerskollegium gjorts i sådana fall, när föreskriven åtgärd bedömts inte bli alltför betungande. *Industriverket* anser det önskvärt att frågan om retroaktivitet löses tillfredsställande så snart som möjligt.

Planverket menar att en retroaktiv tillämpning blir svår att realisera med hänsyn till resursbehovet.

Husmodersförbundet hem och samhälle anser att retroaktivitet bör kunna tillämpas, åtminstone då det gäller produkter med lång livslängd.

10.2.3 Lagens närmare tillämpningsområde

Delade meningar råder beträffande lagens tillämpningsområde. Oenigheten hänför sig till konsumentverkets förslag att lagen, utöver produkter som kan orsaka skada på person, skall omfatta produkter som kan orsaka skada på egendom och produkter som är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål.

Konsumentverkets förslag tillstyrks i stort eller lämnas utan erinran av *rikspolisstyrelsen*, *socialstyrelsen*, *sjöfartsverket*, *produktkontrollnämnden*, *SPK*, *arbetskyddsstyrelsen*, *industriverket*, *Svensk industriförening*, *LO-TCO* och *Norrbottens handelskammare*. Härvid anför *LO-TCO* att organisationerna redan tidigare har framhållit behovet av att från marknaden kunna få bort sådana varor som är klart olämpliga för sitt ändamål och att det är ytterst angeläget att lagen omfattar även sådana varor. De produkter som verket anger som exempel synes organisationerna beträffande utformning och prestanda påtagligt avvika från vad som framstår som normalt.

KF framhåller att det i och för sig är angeläget att det skapas medel att sanera marknaden från osäkra och otjänliga produkter. Förbundet anser dock att förslaget bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Följande instanser avstyrker förslaget att lagen skall kunna tillämpas vid risk för skada på egendom, nämligen *SEMKO*, *Grossistförbundet*, *Köpmannaförbundet*, *Industriförbundet*, *SHIO* och *Svenska företagares riksförbund*. Tveksamma till förslaget är *marknadsdomstolen*, *NO* och *SIS*.

Som skäl för sin ståndpunkt anför *Industriförbundet* att det i konsumentverkets rapport inte finns någon övertygande motivering för att låta lagen omfatta även detta område. De exempel som anförs är få, menar förbundet, och dessutom torde det åligga andra myndigheter, närmast planverket, att utforma bestämmelser avseende de i rapporten nämnda produkterna. Från företagens synpunkt är det otillfredsställande om oklarhet skulle råda om vilken myndighet som har att meddela föreskrifter om en given produkt. Ett annat problem är att regler av förevarande slag inte står i samklang med Sveriges åtaganden i avtalet med de europeiska gemenskaperna. Förbundet erinrar vidare om det arbete som bedrivs inom produktansvarskommittén och förordar att resultatet härav avvaktas. Liknande synpunkter anförs av *Grossistförbundet*, *Köpmannaförbundet* och *NDM*.

SHIO är i princip positiv till att regleringen skall omfatta även varor, som medför särskild risk för skada på egendom men anser att verket inte tillräckligt klargjort behovet av lagstiftning på denna punkt. Organisationen föreslår att frågan utreds ytterligare.

Enligt *marknadsdomstolen* bör det ytterligare övervägas i vilken utsträckning konsumentverket genom överläggningar med berörda producentgrupper kan komma till rätta med hithörande problem innan lagstiftningsåtgärder tillgrips. En sådan ordning förordas även av *NO*, som också anför att kostnadsökningar och andra negativa följder av produktkontroll vid den nödvändiga avvägningen mellan positiva och negativa effekter måste tillmätas relativt sett större betydelse när det gäller risk för egendomsskada än vid liv- och hälsorisker. En eventuell lagbestämmelse bör enligt *NO* klargöra den särskilt kvalificerade risknivå som bör gälla för att obligatoriska grundkrav skall kunna uppställas enbart av ekonomiska skäl.

SIS anser att andra lösningar bör prövas, t. ex. någon form av försäkringar.

Följande instanser anser att regleringen inte bör omfatta produkter som bedöms otjänliga, nämligen *kommerskollegium*, *Grossistförbundet*, *Köpmannaförbundet*, *Industriförbundet*, *SHIO*, *Svenska företagares riksförbund* samt *Skånes handelskammare* och *Västsvenska handelskammaren*. Tveksamma är *Svea hovrätt*, *marknadsdomstolen NO*, *KO*, *SIS*, *SEMKO* och *Husmodersförbundet hem och samhälle*.

Kommerskollegium anför i sammanhanget att det torde vara en närmast omöjlig uppgift för tillsynsmyndigheten att finna grunder för sina ställningstaganden som kan accepteras något så när allmänt. Kollegiet frågar sålunda i vilken mån exempelvis brister i en varus funktionsduglighet anses kunna kompenseras av ett lägre pris än jämförbara produkter. En riktigare väg är enligt kollegiets förmenande att ställa stränga krav på informationen i marknadsföring och varudeklarerationer. Kollegiet pekar vidare på att Sveriges internationella åtaganden inte ger uttrycklig handlingsfrihet på detta område.

Även *marknadsdomstolen*, *NO*, *KO* och *Industriförbundet* pekar på möjligheterna att angripa otjänliga produkter via marknadsföringen. *NO* framhåller vidare att frågor om otjänliga produkter egentligen faller utanför ramen för en produktsäkerhetslag. Detta anser även *Grossistförbundet*.

Industriförbundet framhåller också att den föreslagna bestämmelsen går långt utöver en ren produktsäkerhetsbedömning och kan, även om sådana intentioner inte skulle föreligga i dagsläget, komma att leda till en otillbörligt långt driven styrning av varuutbudet. Bedömningen av en varus otjänlighet måste enligt förbundet med nödvändighet bli föremål för svåra avvägningsproblem och kan komma att rymma ett stort mått av värderingar som bör överlåtas på konsumenterna. Liknande synpunkter anføres av *Svenska företagares riksförbund*.

Husmodersförbundet hem och samhälle anser att ett frivilligt system är att föredra vad gäller otjänliga varor. Skulle obligatoriska grundkrav ändå införas menar förbundet att dessa inte bör sättas så högt att konsumenten tvingas köpa produkter av onödigt hög kvalitet till förhöjda kostnader.

Förslaget att även särskilt energikrävande produkter skall

kunna betraktas som otjänliga avvisas av samtliga remissinstanser, som särskilt har uttalat sig härom. *Industriförbundet* anför sålunda att om behov föreligger av en offentlig resurskontroll bör detta bli föremål för en särskild lagstiftning och inte ingå i en lag vars främsta uppgift är att minska riskerna för skada på människor.

KO menar att problemen kring energislösande produkter, som i och för sig är av stor och växande betydelse, i stället bör prövas i samband med frågor om energipolitik och energisparande. *SIS* anför liknande synpunkter.

Några instanser förordar viss utvidgning av lagens tillämpningsområde. Sålunda konstaterar *LO-TCO* att lagförslaget endast avser varor. Enligt organisationernas uppfattning finns det ingen anledning tillåta att farliga tjänster bjuds ut på marknaden samtidigt som farliga varor stoppas med en produktsäkerhetslag. Lagen föreslås därför omfatta även tjänster.

Organisationerna konstaterar vidare att lagen avses gälla enbart när näringsidkare till konsument saluhåller varor avsedda för enskilt bruk. Denna begränsning, som även gäller andra lagar inom konsumentskyddsområdet, finner organisationerna i detta sammanhang tveksam. Varor som säljs till institutioner (t. ex. sjukhus), organisationer eller myndigheter men som brukas av konsumenter omfattas således inte av den föreslagna lagen. Enligt organisationernas uppfattning bör noga övervägas att utvidga lagens tillämpningsområde i denna del. Även *KF* ifrågasätter om det finns anledning att begränsa regleringen till saluhållande till konsumenter.

Arbetskyddsstyrelsen påpekar att det i vart fall inom arbetslivet inte är ovanligt att vissa varor endast hyrs ut. Styrelsen menar att denna verksamhet skulle kunna öka om den lämnas utanför den föreslagna lagstiftningen. Det påpekas att arbetskyddslagen innehåller bestämmelser om anordningar som upplåts till begagnande.

10.2.4 Ansvar och kontroll m. m.

Åtskilliga remissinstanser anmäler avvikande uppfattningar vad gäller fördelningen av administrativa uppgifter på olika myndigheter. Allmänt förutsätts dock konsumentverket svara för utfärdande av tillämpningsföreskrifter.

Marknadsdomstolen vänder sig dock mot att konsumentverket skall kunna utfärda bindande föreskrifter. Det bör i stället ankomma på marknadsdomstolen att, för de fall då frivilliga överenskommelser inte kan träffas, bestämma vad som skall gälla. Härvid skulle konsumentverket anmäla förhållandet till *KO*, på vilken det skulle ankomma att väcka och föra talan inför domstolen. Denna ordning förordas även av *industriverket*, som särskilt framhåller att det skulle vara från rättssäkerhetssynpunkt tveksamt, om

konsumtverket utrustades med befogenheter att tvångsvis driva igenom sin vilja. *Svea hovrätt* hyser liknande betänkligheter.

Flera instanser, som i och för sig accepterar att konsumentverket skall kunna utfärda tvingande generella föreskrifter, vänder sig mot att konsumentverket även skulle kunna utfärda föreläggande och förbud vid individuella överträdelser. Sålunda anför *kommerskollegium* att uppgiften att vidta åtgärder när uttryckliga föreskrifter har överträtts får anses ankomma på domstolsväsendet.

NDM betecknar förslaget att konsumentverket skulle fungera som första instans vid tillämpningen av verkets egna föreskrifter som främmande för svensk rättstradition.

NDM anför vidare att tillsynen över att lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter efterlevs bör anförtrös KO. Vägande administrativa lämplighetshänsyn talar för en sådan ordning. Endast om tillsynen läggs hos KO uppnår man dessutom den samordning på tillsynsplanet av den skisserade produktsäkerhetslagen och annan marknadsrättslig lagstiftning som är önskvärd, framhålls det. Även *Svensk industriförening* samt *Skånes handelskammare* och *Västsvenska handelskammaren* menar att KO bör ha tillsynsfunktionen.

Av de instanser som menar att konsumentverket skall äga rätt att utfärda bindande föreskrifter avstyrker flera att besvär skulle föras hos marknadsdomstolen. Hit hör KO, som anför att, om beslutanderätten i fråga om generella föreskrifter av regeringen delegeras till konsumentverket, det ligger i sakens natur att besvär över verkets beslut skall föras hos regeringen. Bestämmelser om grundkrav aktualiserar känsliga näringspolitiska, konsumentpolitiska och handelspolitiska frågor, som det bör ankomma på regeringen att slutligt avgöra. Härtill kommer enligt KO att fastställandet av generella föreskrifter i princip är en lagstiftningsåtgärd, som emellertid inom av lagstiftaren angivna ramar även kan anförtrös ett förvaltningsorgan. Liknande synpunkter anför av *kommerskollegium* och *NDM*.

Beträffande s a n k t i o n vid överträdelse av meddelade föreskrifter anför KO att det är oegentligt att inte ha någon direkt verkande sådan. KO förordar att straffsanktion införs i lagen. *Svea hovrätt* menar att sanktionsfrågan bör uppmärksammas.

10.3 Förhållandet till annan lagstiftning

Konsumentverkets förslag rörande avgränsningen till annan lagstiftning lämnas i stort sett utan erinran av *livsmedelsverket*, *produktkontrollnämnden* och *societätsstyrelsen*. Så gott som alla remissinstanser som yttrar sig om avgränsningen understryker betydelsen av samarbete mellan berörda myndigheter. Flera remissinstanser menar dock att gränsdragningsfrågorna är

otillräckligt utredda. Hit hör NDM, som ifrågasätter om lagen är konstruerad på ett sätt som gör att den kan fylla uppgiften att avgränsa produktsäkerhetslagen från andra lagar och författningar och motverka kompetenskonflikter mellan berörda myndigheter. NDM pekar särskilt på att formuleringarna inte utesluter konflikter på ännu ej "inmutade" områden. Från näringsdiskarsynpunkt är detta inte tillfredsställande.

Sjöfartsverket menar att bestämmelserna bör ges ett sådant innehåll att från tillämpningen undantas vara för vilken det åligger särskilt utsedd myndighet att meddela föreskrifter. Liknande synpunkter anförs av *industriverket*.

Produktkontrollnämnden, *Industriförbundet* och *Kemikontoret* menar att lagen ej får tillämpas på områden som faller under lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Liknande synpunkter anförs av *LRF* såvitt angår livsmedelslagen och av *planverket* såvitt angår byggnadslagstiftningen. Planverket befarar att det inom byggsektorn kan uppstå svårigheter, om krav på produkter ställs från flera tillsynsmyndigheter.

11 Föredraganden

11.1 Inledning

Konsumentpolitikens uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Denna politik har under senare år resulterat i en omfattande lagstiftning. Samtidigt har nya organ inrättats för att på olika sätt ta till vara konsumenternas intressen.

Den konsumentpolitiska verksamheten grundar sig på dels utredningar och forskning rörande förhållanden av betydelse för konsumenterna, dels en omfattande direkt kontakt med konsumenterna, bl. a. genom kommunala organ. De åtgärder som vidtas inbegriper bl. a. information till konsumenter och allmän opinionsbildning i konsumentfrågor. Vidare bedrivs ett omfattande arbete rörande utformningen av enskilda produkter samt informationen om dessa. Jag skall här anmäla vissa frågor som i första hand rör arbetet med sistnämnda företeelser, vilka fortsättningsvis betecknas produktutformning och produktinformation.

Arbetet med produktinformationen har sedan gammalt grundats på jämförande provningar o. d. av varor och tjänster. Denna verksamhet har efter hand utvecklats och breddats. Strävan är numera att företagen skall svara för informationen om de egna produkterna, medan myndigheternas information inriktas på hushållens större planeringsfrågor, marknadsöversikter etc.

Ett relativt nytt inslag i det konsumentpolitiska arbetet utgör den påverkan som myndigheterna utövar på producenter, distributörer och marknadsförare (producentpåverkan). Innebörden härav är att myndigheterna i direkt kontakt

med företagen söker förmå dessa att anpassa sin verksamhet till konsumenternas intressen.

Den producentpåverkande verksamheten är endast delvis reglerad i lag. Här kan nämnas lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) och lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen), vilka i första hand tillämpas av marknadsdomstolen och konsumentombudsmannen (KO). Båda lagarna är uppbyggda kring generalklausuler med stöd av vilka marknadsdomstolen på talan av KO kan förbjuda näringsidkare vid vite att fortsätta med en otillbörlig marknadsföringsåtgärd eller använda avtalsvillkor som är oskäligt mot konsumenterna. Den verksamhet som bedrivs inom dessa lagars ramar utgörs till stor del av förhandlingar mellan KO och berörda företag eller branschorganisationer. Flertalet ärenden klaras av genom att företagen eller organisationerna inför KO frivilligt utfäster sig att ändra marknadsföringen eller avtalsvillkoren. KO utfärdar också allmänna riktlinjer rörande marknadsföring.

För det producentpåverkande arbetet i övrigt svarar konsumentverket. Verket skall sålunda främja en produktutveckling som tjänar konsumenternas intressen samt verka för att företagens produktinformation svarar mot konsumenternas behov. Detta skall bl. a. ske genom att användningen av varudeklarerationer uppmuntras.

I samband med att konsumentverket inrättades år 1972 diskuterades frågan om verket skulle utrustas med formella befogenheter att vidta tvingande åtgärder gentemot producenterna (prop. 1972:33, NU 1972:40, rskr 1972:225). Jag framhöll därvid att det var naturligt att i första hand försöka åstadkomma resultat genom frivilligt samarbete med producenterna i obundna former. Först om det visade sig omöjligt att på detta sätt ta till vara väsentliga konsumentintressen skulle andra former övervägas. Vidare saknades vid denna tidpunkt underlag för att bedöma i vilka frågor det kunde vara aktuellt att närmare fastställa formerna för samverkan med producentsidan. Denna uppfattning delades av riksdagen.

Samarbetet mellan konsumentverket och företagen har tagit olika former. Ibland har brister hos enskilda produkter föranlett verket att ta upp överläggningar med berörda företagare. I andra fall har diskussioner förts med företrädare för hela branscher. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de riktlinjer rörande produktutformning och produktinformation som verket utfärdar för vissa produktslag. Så har exempelvis skett beträffande säkerhet m. m. hos leksaker. Verket har där utfärdat rekommendationer som innehåller sådana krav som verket efter samråd med branschen har funnit böra ställas inom området i fråga.

Förslag har nu avlämnats om utvidgad reglering av den verksamhet, som jag här har berört. Sålunda har varudeklarationsutredningen i betänkandet (SOU 1973:20) Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken, föreslagit en

lag om varudeklaration. Reklamutredningen har i betänkandet (SOU 1974:23) Reklam V, Information i reklamen, lämnat förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring. Vidare har KO i en särskild skrivelse till handelsdepartementet föreslagit vissa ändringar i marknadsföringslagen, som bl. a. avser informationsskyldighet för näringsidkare. Slutligen har konsumentverket i en rapport (1974:12) Lag om produktsäkerhet, en principskiss, som har överlämnats till handelsdepartementet, utarbetat förslag till produktsäkerhetslag. Samtliga nu nämnda förslag har remissbehandlats.

I de avgivna förslagen behandlas frågor om påverkan på företagen i två hänseenden. Åtgärder föreslås sålunda dels för att få till stånd en produktinformation som är anpassad till konsumenternas informationsbehov, dels för att sanera marknaden från produkter som med hänsyn till konsumentintresset inte kan godtas.

En genomgående tanke i förslagen är att de önskvärda förändringarna så långt möjligt bör genomföras på grundval av frivilliga åtaganden från företagens sida. Förslagsställarna har emellertid inte funnit det tillräckligt att enbart lita till de resultat som på detta sätt kan uppnås utan förordar att även lagstiftning införs, som gör det möjligt att tvångsvis genomdriva särskilt viktiga krav. Tvingande åtgärder förutsätts dock endast undantagsvis behöva tillgripas.

Jag kan i likhet med en bred remissopinion ansluta mig till förslagsställarnas uppfattning i dessa frågor. Synsättet knyter väl an till de uttalanden som gjordes då statsmakterna år 1972 behandlade riktlinjerna för konsumentpolitiken. Företagen har också i allmänhet haft förståelse för de önskemål och krav som har framförts från de konsumentpolitiska organen och visat sig samarbetsvilliga. En lagstiftning som bygger på en förhandlingsverksamhet men som samtidigt möjliggör tvingande ingrepp bör med det redovisade synsättet närmast ses som en utveckling av och ett komplement till en verksamhet som redan i dag är ett naturligt inslag i det konsumentpolitiska arbetet.

Jag förordar att de avlämnade förslagen läggs till grund för lagstiftning. Innan jag redovisar mina närmare ställningstaganden vill jag emellertid beröra vissa allmänna spörsmål.

11.2 Formerna för påverkan på producenterna m. m.

11.2.1 Allmänt

En utgångspunkt för konsumentpolitiken är att den skall bedrivas i en decentraliserad ekonomi, där besluten om produktion och konsumtion fattas av ett stort antal individer under starkt skiftande förutsättningar. Ansvaret för produktutveckling och marknadsföring ligger i första hand hos de en-

skilda företagen. De närmare formerna för de konsumentpolitiska organens arbete med att påverka producenterna måste allmänt bestämmas mot bakgrund härav.

Det producentpåverkande arbete som nu är i fråga kan sägas avse företagens marknadsföring i vidsträckt bemärkelse. Med marknadsföring förstås härvid åtgärder, som syftar till att främja avsättning av varor, tjänster etc. Även saluhållande och uthyrning får anses vara sådana åtgärder. Påverkan på företagens marknadsföring kommer härigenom naturligen att avse också beskaffenhet, egenskaper m. m. hos produkter som skall saluhållas eller hyras ut.

Som framgår av den tidigare redogörelsen kan de producentpåverkande åtgärderna vara av olika slag. Åtgärder kan sålunda riktas mot enskilda näringsidkare och avse marknadsföringen av en speciell produkt. Förhandlingar kan därvid tas upp med en näringsidkare i syfte att förmå denne att i sin produktinformation ta med uppgifter, som bedöms vara väsentliga för konsumenterna. Förhandlingarna kan också syfta till att undanröja säkerhetsrisker eller andra olämpliga egenskaper hos produkten eller eventuellt till att helt stoppa marknadsföringen av denna. Åtskilliga exempel på åtgärder av detta slag kan hämtas från den hittillsvarande verksamheten hos konsumentverket och KO.

I andra fall är åtgärderna av mer allmän karaktär och avser att på ett tidigare stadium påverka marknadsföringen inom ett bestämt område, exempelvis genom att allmänna riktlinjer utfärdas. Dessa riktlinjer, som kan utfärdas efter samråd med berörda företag eller branschorganisationer, kan allt efter behov avse informationsfrågor, försäljningsvillkor och frågor om produkternas beskaffenhet i olika hänseenden. Åtgärder av detta slag har också vidtagits på en rad områden inom ramen för de konsumentpolitiska myndigheternas arbete.

För egen del vill jag framhålla värdet av allmänna riktlinjer för marknadsföringen. Denna typ av påverkan har den fördelen att de konsumentpolitiska önskemålen kan komma in på ett tidigt stadium i företagets planering. Detta arbetssätt aktualiserar emellertid vissa problem, som det finns anledning att något beröra.

Detaljerade riktlinjer om hur produktinformationen bör utformas eller noggranna specifikationer rörande en produkts utformning ställer höga krav på myndigheternas utredningsresurser. Problemet kan åskådliggöras med det faktum, att konsumentverket f. n. inte finner det möjligt att upprätthålla fler än ett femtiotal normer för VDN-deklarationer. Svårigheterna att utarbeta normer för exempelvis informationslämnande i annonser eller annan marknadsföring torde vara än mer betydande. Med de resurser som inom överskådlig framtid kan stå till buds för det konsumentpolitiska arbetet torde det inte vara möjligt att annat än i undantagsfall utfärda anvisningar som innehåller mera detaljerade krav på företagens marknadsföring.

Vidare kan konstateras att detaljerade krav på företagens informationslämnande eller produktutformning kan komma i konflikt med uppfattningen att ansvaret för produktutveckling och produktinformation i första hand måste åvila företagen själva. Det torde i normalfallet inte heller vara möjligt för myndigheterna att förutse och beakta alla de olika situationer, som kan uppstå i anslutning till utveckling och marknadsföring av en produkt.

Av vad jag här har anfört framgår att utfärdade riktlinjer vanligen måste bli allmänt hållna. Det blir därför nödvändigt att i inte obetydlig utsträckning ha överläggningar med näringsidkare rörande riktlinjernas innebörd i enskilda fall. Vidare torde det inte vara möjligt eller lämpligt att inom över-skäddlig framtid ta fram riktlinjer för alla de produktområden, där konsumentensynpunkter behöver föras fram. Även av denna anledning kommer det att vara nödvändigt med kontakter med enskilda företag. Det bör framhållas att dessa verksamhetsformer knyter väl an till det hittillsvarande arbetet hos KO och konsumentverket, vilket i praktiken har visat sig framgångsrikt.

11.2.2 Samordningsfrågor

I de avlämnade förslagen och remissyttrandena över dem aktualiseras vissa samordningsfrågor rörande det producentpåverkande arbetet. Sålunda framhåller konsumentverket i sin rapport det nära sambandet mellan åtgärder avseende företagens produktinformation och sådana som rör företagens produktutformning. Flera remissinstanser ansluter sig till denna uppfattning och anför att det ofta kan bli en bedömningsfråga vilka åtgärder som skall väljas.

Även jag delar denna uppfattning. Risken för att konsumenten i ett visst fall gör felbedömningar bör normalt kunna minskas om produktinformationen görs bättre. I andra fall behöver produkternas utformning, sammansättning m. m. ändras. Sådana avvägningar görs redan i dag inom det konsumentpolitiska arbetet och förekommer vid t. ex. tillämpningen av livsmedelslagstiftningen. I likhet med vad bl. a. företrädare för näringslivet har framhållit i remissbehandlingen anser jag dock att problem med bristande säkerhet hos en produkt alltid så långt det är praktiskt möjligt bör avhjälpas genom åtgärder avseende produkten som sådan.

Självfallet uppstår gränsfall där alternativa åtgärder kan komma i fråga. Så kan ske i fråga om en produkt som är förenad med säkerhetsrisker men där dessa inte kan minskas utan att samtidigt väsentliga funktionsegenskaper måste eftersättas. Det blir en grannlaga uppgift för myndigheterna att göra de avvägningar som krävs härvidlag. I sammanhanget vill jag framhålla

det självklara att de konsumentpolitiska instanserna inte bör ingripa mot själva saluhållandet av sådana produkter, som samhället kan anses ha prövat och godkänt i särskild ordning.

Det anförda talar för att arbetet med att påverka producenternas utformning av och information om sina produkter så långt möjligt bör samordnas. Som några remissinstanser påpekar kan det finnas skäl att i detta sammanhang beakta även arbetet med att granska och påverka företagens avtalsvillkor. Även här kan situationer uppstå där avvägningar mellan olika åtgärdsalternativ aktualiseras. Skälighetsbedömningen av ett försäljningsvillkor torde exempelvis delvis vara beroende av den information som lämnas konsumenten.

Uppgifter att de slag som jag nu har nämnt ankommer f. n. på konsumentverket och KO. Konsumentverket skall påverka företagens informationslämnande och produktutformning samt försäljningsvillkor m. m., så att dessa blir så gynnsamma som möjligt för konsumenterna. KO:s verksamhet grundar sig på marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen och inriktar sig mot otillbörliga eller oskäligen förhållanden i företagens säljaktiviteter gentemot konsumenterna. Härigenom blir sålunda företagens informationslämnande och avtalsvillkor föremål även för KO:s uppmärksamhet.

Det ligger i sakens natur att den rådande ansvarsuppdelningen mellan myndigheterna medför vissa gränsdragningsproblem. Detta förhållande har berörts i flera av de avgivna förslagen. Det har också uppmärksammats av åtskilliga remissinstanser, som framför starka önskemål om en klarare gränsdragning mellan konsumentverkets och KO:s verksamhetsområden. Sålunda anføres bl. a. att den snabbt framvuxna lagstiftningen på det konsumentpolitiska området och administrationen därav har blivit svår att överblicka. Det anføres vidare att de nu avlämnade förslagen ytterligare markerar gränsdragningsproblemen. Instanserna förordar sinsemellan tämligen vitt skilda lösningar. Några instanser, däribland de stora konsument- och löntagarorganisationerna, förordar en närmast fullständig samordning av de båda myndigheternas arbete.

För egen del har jag funnit att tiden är mogen att närmare överväga förhållandet mellan konsumentverket och KO. Jag vill redan nu nämna att jag bl. a. mot bakgrund av vad jag nyss har anført om behovet av samordning mellan olika aktiviteter på det konsumentpolitiska fältet i det följande (avsnitt 11.6) ämnar förorda att de båda myndigheterna förs samman till en organisation.

11.2.3 Varudeklarationer och reklam

Företagens produktinformation lämnas dels i anslutning till själva produkten eller säljstället genom varudeklarationer, broschyrer, bruksanvisningar o. d., dels mera fristående genom reklam i olika former.

De konsumentpolitiska organens arbete med företagens produktinformation har under tidigare år i stor utsträckning kretsat kring den information som är knuten till den enskilda produkten, i första hand varudeklarationerna. Ett exempel härpå är det s. k. VDN-systemet för varudeklarationer, för vilket numera konsumentverket svarar. VDN-märket kännetecknar varudeklarationer, som är uppställda i enlighet med VDN-normer. Tillstånd att använda märket kan lämnas den, som förbinder sig att följa bestämmelserna för deklarationerna. För tillståndet utgår en årsavgift.

Varudeklarationsutredningen lämnar i sitt betänkande förslag till en rad åtgärder i syfte att förbättra deklarationssystemet. Utredningen föreslår vidare att avgifterna slopas.

Genom marknadsföringslagens tillkomst blev reklamen på ett annat sätt än tidigare uppmärksammas som ett viktigt inslag i informationen till konsumenterna. Reklamutredningen har ytterligare övervägt reklamens roll härvidlag. Utredningen har funnit att en stor del av konsumenternas informationsbehov på många områden skulle kunna tillgodoses genom reklamen. Utredningen anser därför att åtgärder i syfte att främja en från konsumentsynpunkt lämplig produktinformation inte bör inskränkas till märkning. Samtliga reklammedel bör enligt utredningen kunna utnyttjas.

I likhet med så gott som samtliga remissinstanser ansluter jag mig till reklamutredningens uppfattning. Den innebär en naturlig utveckling av de tankar som har kommit till uttryck i marknadsföringslagen, vilken ju är tillämplig på alla slags marknadsföringsmetoder.

Med detta synsätt får varudeklarationerna och märkningssystemen en något annorlunda roll än de hittills har haft. Avvägningar kommer att behöva göras mellan å ena sidan åtgärder i syfte att främja användningen av varudeklarationer och å andra sidan åtgärder som syftar till att förmå företagen att i eventuella annonser och annan reklam ta in den önskvärda informationen. Jag är inte beredd att här ta ställning till var tyngdpunkten i detta arbete bör ligga. Det måste bli en uppgift, som får lösas i det fortsatta löpande arbetet med dessa frågor.

Med den roll som varudeklarationerna på detta sätt erhåller ter det sig onaturligt att bibehålla avgiftssystemet. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga. Varudeklarationsutredningens övriga förslag torde få beaktas i det fortsatta arbetet med märkningsfrågorna.

11.3 Huvuddragen i lagstiftningen

11.3.1 *Förutsättningarna för ingripanden*

Den nu aktuella lagstiftningen bör utformas så att det blir möjligt att under vissa förutsättningar göra tvångsvisa ingripanden mot företagens pro-

duktinformation och produktutformning. Om detta råder allmän enighet. Regleringen skall sålunda göra det möjligt att föreskriva viss informationsskyldighet samt att förbjuda marknadsföringen av sådana produkter som inte kan godtas från konsumentsynpunkt. Jag skall här redovisa mina ställningstaganden i fråga om när sådana tvingande åtgärder bör få vidtas och hur de bör närmare utformas.

Gemensamt för de avlämnade lagförslagen är att tvingande åtgärder får vidtas endast då det är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Det förutsätts härvid att de resultat som kan uppnås på frivillig väg har visat sig otillräckliga. Remissinstanserna ansluter sig allmänt till förslagen i dessa delar.

Enligt min mening bör lagstiftningen bygga på förutsättningen att resultat i allmänhet kan åstadkommas genom frivilliga överenskommelser och utfärdande av riktlinjer. Möjligheten att kunna vidta tvingande åtgärder bör som jag tidigare har anfört ses som ett komplement till denna verksamhet. Något formellt krav på att frivilliga åtgärder har visat sig otillräckliga bör dock inte ställas upp. Som bl. a. några av företrädarna för näringslivet konstaterar är det inte alltid möjligt att omfatta alla företag med en frivillig överenskommelse. Tvångsvisa åtgärder kan då vara ett medel att få med även företag som står utanför överenskommelsen. Även jag finner det dock naturligt att möjligheterna att vidta tvingande åtgärder begränsas till frågor av särskild betydelse från konsumentsynpunkt.

Innebörden av att lagstiftningen blir tillämplig endast då det är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt är att den endast tar sikte på privatpersoners förvärv för enskilt bruk. De avlämnade förslagen har denna begränsning och den återfinns i flertalet lagar på konsumentskyddsområdet. Jag kan således inte biträda förslaget från några remissinstanser att produktsäkerhetsreglerna skulle omfatta även de situationer där konsumenterna utgörs av företag, institutioner o. d. Skulle det visa sig att den angivna ordningen för med sig några olägenheter i tillämpningen får frågan tas upp till förnyad prövning.

De lagförslag som har lagts fram skiljer sig i fråga om vilka produktområden m. m. som omfattas. Vad först gäller informationsreglerna omfattar varudeklarationsutredningens förslag enbart varor och den information som är direkt anbringad på dessa. Reklamutredningen förordar att åläggande att lämna information skall kunna avse även tjänster. Det skall dessutom kunna avse fristående säljmeddelanden, såsom annonser och annan reklam. I princip skall även muntlig information omfattas. KO:s förslag bygger på marknadsföringslagen och torde härigenom avse också fast egendom. De regler om produkters beskaffenhet som föreslås av varudeklarationsutredningen, reklamutredningen och konsumentverket är alla begränsade till varor.

Vid remissbehandlingen har de angivna tillämpningsområdena i stort vunnit remissinstansernas gillande. Önskemål anförs i huvudsak om vissa utvidgningar i dessa. Sålunda anförs från flera håll att reglerna om infor-

mationslämnande bör avse även fast egendom. När det gäller produktkontrollen menar några instanser att även tjänster bör omfattas. I något yttrande anfördes att regleringen i denna del inte bara bör avse saluhållande utan även upplåtelse. Önskemål anfördes också om att även begagnade produkter bör omfattas av den nya lagstiftningen.

Jag har tidigare redogjort för min allmänna syn på det producentpåverkande arbetet. När det gäller åtgärder avseende företagens produktinformation anslöt jag mig då till reklamutredningens uppfattning att alla tillgängliga medel borde kunna komma i fråga. Jag finner det naturligt att den författningsmässiga regleringen i dessa delar utgår från samma betraktelsesätt. Marknadsföringslagen omfattar i princip alla slags säljmeddelanden rörande varor, tjänster och andra nyttigheter som bjuds ut till konsument. I praxis har lagen ansetts tillämplig även på marknadsföring av fast egendom. Det finns enligt min mening inte något skäl att göra tillämpningsområdet snävare för de nya reglerna om informationsskyldighet. Jag förordar därför att dessa görs tillämpliga på alla nyttigheter, alltså t. ex. även på tjänster och fast egendom.

Beträffande tillämpningsområdet för de regler som gäller produkters utformning har jag inte funnit skäl att gå utöver vad förslagsställarna förordar. Produktutformningsreglerna bör sålunda begränsas till varor. Detta hindrar inte att tillämpningsområdet senare kan vidgas, när erfarenheter vunnits från tillämpningen av de nya reglerna.

Jag återkommer i specialmotiveringen till hur tillämpningsområdet bör anges i lagtexten. För enkelhetens skull talar jag i den allmänna motiveringen även fortsättningsvis om produkter.

När det gäller begagnade produkter uppstår vissa särskilda problem. Jag kan dock föreställa mig situationer som motiverar att även dessa förs in under lagstiftningen. Sålunda kan det exempelvis tänkas att vissa grundläggande säkerhetskrav behöver ställas upp för begagnade televisionsapparater som avyttras yrkesmässigt. Ett annat exempel är att det skulle kunna finnas anledning att ålägga dem som säljer begagnade bilar viss informationsskyldighet. Jag förordar därför att begagnade produkter skall omfattas av lagstiftningen.

Jag övergår nu till frågan om vilka närmare åtgärder som den nya regleringen bör möjliggöra. När det gäller informationslämnandet råder stor enighet kring reklamutredningens förslag rörande vilken information som företagen skall kunna åläggas att lämna. Jag förordar att bestämmelserna i dessa delar utformas i stort på det sätt som utredningen föreslår. Näringsidkare skall alltså kunna åläggas att lämna information genom märkning eller i annan form på säljstället eller i annonser o. d. som används i marknadsföringen. Han skall också kunna åläggas att lämna informationen i viss form till konsument som begär det, exempelvis i form av köpråd, marknadsöversikter o. d.

Beträffande frågan om på vilka grunder det skall vara möjligt att vidta tvingande åtgärder avseende produkters utformning är meningarna starkt delade. De förslag som varudeklarationsutredningen och reklamutredningen har lagt fram i detta ämne avser enbart varor som medför risker för liv och hälsa. Konsumentverkets förslag innebär däremot att ingripanden även skall kunna göras i syfte att sanera marknaden från produkter som medför risk för skada på egendom samt produkter som är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. Som otjänliga produkter skulle enligt förslaget även särskilt energikrävande produkter kunna betraktas.

Bland remissinstanserna råder allmän enighet om att lagstiftningen bör möjliggöra ingripanden mot produkter som medför risker för liv och hälsa. Flertalet instanser tillstyrker också att lagstiftningen bör omfatta produkter som medför risker för skada på egendom. Det är i huvudsak näringslivets organisationer, som avstyrker detta förslag. Som motiv härför anføres att behovet av en sådan reglering inte är tillräckligt klarlagt och att den skulle strida mot Sveriges åtaganden gentemot bl. a. de europeiska gemenskaperna.

Förslaget att regleringen skall omfatta även otjänliga produkter godtas av flera myndigheter samt av de båda stora löntagarorganisationerna. De senare erinrar om att de redan tidigare har förordat bestämmelser av denna innebörd. Förslaget avstyrks av åtskilliga remissinstanser, däribland flertalet av näringslivets organisationer. Härvid anføres bl. a. att en sådan lagstiftning skulle kunna komma att leda till en alltför långt driven styrning av varuutbudet. Frågan reses också i vilken mån sämre funktion kan kompenseras med lägre pris. Flera instanser anför att den behövliga saneringen kan åstadkommas genom stränga krav på informationen. Förslaget att även särskilt energikrävande produkter skall kunna betraktas som otjänliga avvisas allmänt. Eventuella åtgärder mot sådana produkter bör enligt remissinstanserna vidtas inom ramen för samhällets energipolitik.

Även jag finner det naturligt att produkter som medför risk för människors liv och hälsa skall kunna förbjudas. Vad härfter gäller behovet av ingripanden mot produkter som medför risk för skada på egendom finner jag inte att det föreligger någon avgörande skillnad jämfört med behovet av skydd mot personskador. Skador på egendom kan få nog så allvarliga konsekvenser för den enskilde medborgaren. Kritiken mot förslaget i denna del kan inte anses övertygande. Enligt min mening bör detta slags säkerhetsrisker inte undantas.

Jag förordar sålunda att regleringen utformas så att den möjliggör förbud mot saluhållande och uthyrning av produkter som medför risk för skada på person eller egendom. I båda de nu avhandlade fallen förutsätts självfallet att riskerna och de befarade skadeverkningarna är av viss betydelse. Förbud bör inte heller meddelas där åtgärder avseende produktinformationen är tillräckliga. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

I enlighet med vad jag tidigare har anfört bör självfallet förbud inte heller komma i fråga för produkter, som samhället kan anses ha godtagit.

De olägenheter som hänger samman med vad konsumentverket kallar otjänliga produkter är delvis av samma art som problemen med produkter, som kan medföra skada på egendom. I båda fallen är det i första hand någon form av ekonomiska skadeverkningar som kan uppstå för konsumenterna. Enligt min mening är det därför naturligt att ett väl utbyggt konsumentskydd även innefattar ett skydd mot otjänliga produkter. Frågan är då om behov finns av en särskild reglering härom eller om problemen kan lösas på annat sätt.

I denna fråga vill jag i likhet med flertalet remissinstanser konstatera att det helt övervägande antalet problem med mer eller mindre funktionsodugliga produkter kan lösas genom informationsåtgärder av skilda slag. Problem av detta slag hänger vanligen samman med att konsumenten har en felaktig föreställning om vilken funktion produkten i fråga skall ha. Problemen kan lösas med tydliga instruktioner eller bruksdeklarationer, såsom "för engångsbruk" och "passar endast 1972 års modell". Även kvalitetskillnader kan många gånger klaras av på liknande sätt. För övrigt måste självfallet rent allmänt en skärpt vaksamhet kunna krävas av konsumenterna när det gäller produkter som prismässigt avsevärt skiljer sig från andra produkter med likartad funktion. De bestämmelser om produktinformation som jag har förordat i det föregående gör det möjligt att komma till rätta med problem av här angivet slag.

Situationer kan dock tänkas där det skulle te sig helt onaturligt att medelst åtgärder i fråga om informationen om en produkt söka komma till rätta med de problem som beror på brister i dess funktion. Sålunda torde allmän enighet råda om att en tvättmaskin, som över huvud taget inte rengör tvättgodset, självfallet inte bör förekomma på en sund marknad, oavsett om den bristande funktionen framgår av marknadsföringen. Uttalandet från näringslivets sida, att säkerhetsbrister hos produkter så långt möjligt bör avhjälpas genom åtgärder mot produkterna som sådana, finner jag äga motsvarande giltighet när det gäller funktionsodugliga produkter.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör regleringen utformas så att saluhållande och uthyrning av varor som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål kan förbjudas. I enlighet med vad jag har framhållit i fråga om fysiskt skadebringande produkter bör förbud inte meddelas där åtgärder i fråga om produktinformationen bedöms tillräckliga.

Jag vill i sammanhanget framhålla att jag i likhet med den allmänna remissopinionen inte finner att en produkts energiförbrukning kan ligga till grund för tjänlighetsbedömningen enligt den nu förordade regleringen. Frågan om hushållens energikonsumtion och konsumentpolitikens uppgifter härvidlag torde böra övervägas i särskild ordning.

Vid remissbehandlingen har tagits upp vissa handelspolitiska synpunkter på föreskrifter om produktinformation och produktsäkerhet. Jag vill med

anledning av detta framhålla att Sveriges internationella avtal på det handelspolitiska området inte innehåller några bestämmelser som riktar sig mot föreskrifter av detta slag. Det internationella samarbetet bygger dock på principen att länderna skall undvika att resa hinder för den internationella handeln. Sådana hinder kan uppstå bl. a. genom att länderna har olika föreskrifter om varornas utformning och egenskaper. Jag vill understryka vikten av att dessa förhållanden beaktas vid tillämpningen av den reglering som jag nu föreslår. I detta sammanhang kan erinras om kungörelsen (1973:233) om skyldighet för myndighet att underrätta kommerskollegium om vissa föreskrifter m. m.

11.3.2 Lagtekniska frågor m. m.

Beträffande lagstiftningens tekniska utformning vill jag erinra om att tvingande åtgärder normalt skall tillgripas först då det har visat sig omöjligt att genom frivilliga åtaganden från företagens sida tillgodose vissa väsentliga konsumentintressen. Åtgärderna blir således i dessa situationer en sista uppföljning av det mera allmänna producentpåverkande arbete, som jag har behandlat i det föregående. Lagstiftningens utformning måste bli beroende härav.

Utgångspunkt för lagstiftningen bör mot nämnda bakgrund vara att den skall möjliggöra samordning av och prioriteringar mellan olika producentpåverkande åtgärder. Detta innebär bl. a. såvitt gäller regleringen av produktinformationen att någon åtskillnad inte bör göras mellan sådana bestämmelser som rör produktanknuten information och sådana som rör informationen i reklam och annan mera fristående marknadsföring. Denna uppfattning omfattas tämligen allmänt av remissinstanserna. Vidare är det av samma skäl önskvärt att regleringen medger avvägningar mellan åtgärder avseende produktinformationen och åtgärder som gäller produktutformningen. Detta talar för att tillämpningen av lagstiftningen så långt möjligt administrativt samordnas.

De lagtekniska frågorna diskuteras tämligen ingående i de olika förslagen, särskilt vad gäller regleringen av informationsskyldigheten. Reklamutredningen har övervägt två lösningar för informationslagstiftningen. Den ena är att komplettera marknadsföringslagen med en s. k. generalklausul som gör det möjligt att förbjuda näringsidkare att i marknadsföringen använda framställning som inte är tillräckligt informativ. Den andra lösningen är att införa en ramlag om informationsskyldighet vid marknadsföring, som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att utfärda föreskrifter i ämnet.

Utredningen konstaterar att marknadsföringslagens nuvarande regler om otillbörlig marknadsföring bygger på ett tämligen fast normsystem, som hade utbildats redan före lagens tillkomst, men att något motsvarande normsystem för informationslämnande inte finns. Väljs alternativet att kom-

plettera marknadsföringslagen kommer därför enligt utredningen tämligen utförliga förarbeten att krävas till ledning för tillämpningen, något som blir svårt att tillgodose i inledningsskedet. Väljer man i stället alternativet med en ramlag kommer det att ankomma på regeringen och eventuellt underordnad myndighet att svara för normutvecklingen. En ramlagstiftning möjliggör vidare generellt verkande regler, som är bindande för berörda näringsidkare, medan ett förbud som meddelas med stöd av marknadsföringslagen däremot formellt endast binder den näringsidkare, som förbudet riktas mot. Mot bl. a. denna bakgrund föreslår utredningen att lagstiftningen får formen av en ramlag. I konsekvens härmed föreslår utredningen att den som bryter mot utfärdade föreskrifter skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Varudeklarationsutredningens lagförslag har samma principiella konstruktion.

En i princip annorlunda lösning beträffande informationsskyldigheten förordas av KO i skrivelsen med förslag till ändringar i marknadsföringslagen. I senare avgivna yttranden över reklamutredningens betänkande och konsumentverkets rapport utvecklar KO sin uppfattning i dessa frågor. KO menar i huvudsak att sådan informationsskyldighet som avser uppgifter som anbringas direkt på produkterna bör regleras genom en ramlagstiftning av det slag som varudeklarationsutredningen föreslår, medan regleringen av fristående information bör åstadkommas inom ramen för marknadsföringslagen. Som motiv anför KO bl. a. att ett genomförande av reklamutredningens förslag oundvikligen skulle leda till konflikter med den verksamhet som bedrivs enligt marknadsföringslagen. Detta undviks om i stället marknadsföringslagen kompletteras. KO pekar även på att den dömande och normbildande funktionen då förläggs till en specialdomstol med allsidig sammansättning och att garantier härigenom skapas för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning, som omfattas med förtroende av alla parter.

De lagtekniska lösningarna när det gäller reglerna om företagets produktutformning skiljer sig också åt. Konsumentverket föreslår för sin del en fristående lagstiftning, medan varudeklarationsutredningen och reklamutredningen har valt andra lösningar. Vidare skiljer sig de valda sanktionssystemen åt. De båda utredningsförslagen innebär att den som bryter mot utfärdade föreskrifter straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Konsumentverkets förslag däremot innehåller ingen direkt straffsanktion. I stället finns en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att rikta föreläggande eller förbud förenat med vite mot näringsidkare som inte har följt utfärdade föreskrifter. Talan mot beslut om föreläggande eller förbud skall enligt förslaget föras hos marknadsdomstolen.

Även bland remissinstanserna råder delade meningar i fråga om utformningen av lagstiftningen om informationsskyldighet. Ramlagsalternativet förordas av bl. a. de organisationer som på något sätt företräder näringslivet, medan alternativet att bygga ut marknadsföringslagen förordas av bl. a. de

stora konsument- och löntagarorganisationerna.

Från näringslivets sida anför som skäl för en ramlagslösning att denna helt allmänt är att föredra framför domstolspraxis som styrmedel på ett större rättsområde, i synnerhet då fastare normsystem saknas. Det konstateras vidare att det här är fråga om att skapa informationssystem av ofta sammansatt natur och att det skulle te sig konstlat om normbildningen på detta område skulle bli beroende av avgöranden i enskilda fall. Härutöver framhålls att ramlagsmodellen gör det möjligt att klarare fastställa informationsskyldighetens räckvidd, varför även rättssäkerhetssynpunkter skulle tala för denna lösning.

Förespråkarna för en utbyggd marknadsföringslag anför som skäl bl. a. att förelägganden om informationsplikt prövas av marknadsdomstolen vilket anses önskvärt från rättssäkerhetssynpunkt. Ärendena kan där, menar dessa remissinstanser, behandlas uttömmande och med beaktande av samtliga omständigheter, varför risken för administrativt godtycke skulle minska. Genom att domstolens prövning knyts till individuella marknadsföringsåtgärder skulle denna ges en önskvärd konkretion. Även några av de remissinstanser som förordar en ramlagslösning anser att marknadsdomstolen på något sätt bör ges beslutanderätt i enskilda ärenden.

När det gäller den lagstiftning som avser att reglera produkternas utformning tillstyrker så gott som samtliga remissinstanser att den, som konsumentverket föreslår, ges formen av en fristående författning av ramaraktär som möjliggör uppställandet av vissa grundkrav. KO däremot förordar en annan lösning, som i huvudsak innebär att en lagstiftning om grundkrav efter varudeklarationsutredningens modell bör införas för att tillgodose det långsiktiga behovet av höjd säkerhetsnivå hos varor som inte regleras i speciallagstiftning. Önskemålet att möjliggöra snabba ingripanden mot enskilda varor bör enligt KO tillgodoses genom ett tillägg till marknadsföringslagen, varigenom marknadsdomstolen ges möjlighet att på talan av KO vid vite förbjuda viss näringsidkare att saluhålla varan. Även från näringslivets sida har denna lösning anförts som tänkbar.

Kritik riktas från flera håll mot det av konsumentverket föreslagna sanktionssystemet. Sålunda anför det att uppgiften att vidta åtgärder när uttryckliga föreskrifter har överträtts inte bör ankomma på tillsynsmyndighet utan på domstol. Vidare menar flera instanser att, om rätten att utfärda grundkrav har delegerats från regeringen till underlydande myndighet, talan mot myndighetens beslut skall föras hos regeringen och inte hos marknadsdomstolen.

För egen del vill jag i fråga om lämplig lagteknisk lösning anföra följande. De förordade ramförfattningarna knyter väl an till tidigare lagstiftning om produktinformation och produktkontroll, exempelvis livsmedelslagen (1971:511), läkemedelsförordningen (1962:701) och lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Tanken bakom detta slags reglering är bl. a. att någon osäkerhet aldrig skall behöva råda om vad som åligger dem som

lagstiftningen riktar sig mot. I överensstämmelse härmed innehåller sådan lagstiftning regelmässigt bestämmelser om straff för den som brustit i sina åligganden. Straffbestämmelser återfinns också i de lagförslag som har avgetts av de båda utredningarna.

Förekomsten av straffsanktion ställer självfallet höga krav på föreskrifternas utformning. På de avgränsade områden som livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor omfattar har det varit möjligt att utforma reglerna så att de fyller de krav som måste ställas med hänsyn till rättssäkerheten. Problem kan emellertid uppstå när det gäller det vida område, som utgörs av konsumentprodukter i stort. Jag skall i det följande utveckla detta något närmare.

I anslutning till min behandling av de allmänna formerna för påverkan på producenterna konstaterade jag att sådana generella riktlinjer rörande produktinformation och produktutformning, som tas fram som ett led i det producentpåverkande arbetet, med hänsyn bl. a. till praktiska svårigheter och begränsade resurser vanligen måste avfattas tämligen allmänt. Resonemanget torde äga sin giltighet även för de fall bindande föreskrifter skall utarbetas. Dessa synpunkter talar mot en ramlagslösning.

En annan invändning, som också varudeklarationsutredningen pekar på, är att normframtagning i allmänhet är mycket tidsödande. En lagstiftning som förutsätter detaljerade föreskrifter för att åtgärder skall kunna vidtas försvårar sålunda snabba ingrepp. Detta blir av särskild betydelse i de fall då marknadsföringen av speciellt farliga produkter behöver stoppas. Situationen avviker här markant från den produktkontroll som utövas med stöd av exempelvis lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den inriktar sig på egenskaper hos produkter som är jämförelsevis ensartade, såsom halter av giftiga ämnen. Varor som är farliga i denna mening angrips lämpligen med grundkrav. De farliga egenskaper som den nu förordade lagstiftningen skall reglera är emellertid av mera sammansatt karaktär. Härtill kommer att behovet av ingripanden vanligtvis endast avser enskilda produkter på marknaden. Det skulle te sig egendomligt om sådana ingripanden måste ske genom utfärdande av generella föreskrifter med grundkrav för produktslaget i fråga, eventuellt med möjlighet för berörda parter att föra talan mot beslutet.

De olägenheter med en ramlagstiftning som jag här har berört har sin grund huvudsakligen i de särskilda krav som måste ställas på straffsanktionerade föreskrifter. Emellertid har det från några håll förordats att föreskrifterna som sådana inte skall vara direkt förbundna med sanktioner. I stället skulle den som bryter mot föreskrifterna kunna åläggas att fortsättningsvis följa dem. Åläggandet skulle förenas med vite.

För egen del vill jag anföra följande. Vitessanktionen är ett beprövat instrument på marknadsrättens område. Den återfinns i både marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen och har där visat sig mycket verkningsfull. Vitesförelägganden kan avse stora belopp och därigenom få starkt avskräckande verkan. De kan vidare riktas mot juridiska personer.

Skäl talar för att även i förevarande sammanhang välja vitessanktionen. Härvid kan dock den vitesföreläggande myndighetens uppgifter inte begränsas till att enbart avse åläggande för den försumlige näringsidkaren att fortsättningsvis följa utfärdade föreskrifter. Vid en sådan lösning återstår ju fortfarande i allt väsentligt de invändningar, som jag nyss har rest mot ramlagslösningen.

Myndigheten bör i stället kunna göra en friare prövning och därvid visserligen ta hänsyn till utfärdade riktlinjer men samtidigt ha möjlighet att jämkna dessa med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet. Innehörden härav är i praktiken att tvingande beslut tillkommer först i avslutning till det enskilda ärendet.

Den nu angivna ordningen har bl. a. den fördelen att de riktlinjer som utgör underlag för prövningen i de enskilda fallen utan olägenheter kan ges en allmännare utformning. Den stämmer också väl överens med uppfattningen att ansvaret för produktutveckling och marknadsföring i första hand ligger hos de enskilda företagen. Vidare knyter prövningen och sanktionsformerna väl an till övrig närliggande lagstiftning. Jag anser att lagstiftningen i huvudsak bör utformas i enlighet härmed. Det synes mig dock olämpligt att ta in bestämmelserna i en ramförfattning. En annan lagteknisk lösning bör därför väljas.

Jag vill erinra om att en alternativ modell valdes då marknadsföringslagen tillkom. Karakteristisk för den är dess generalklausul, som ger marknadsdomstolen möjlighet att förbjuda en näringsidkare att fortsätta med en marknadsföringsåtgärd, som domstolen finner otillbörlig. Med denna modell är det först i domstolen som den formella normbildningen sker. Modellen svarar väl mot den lösning i sak som jag nyss uttalade mig för.

Det ligger således nära till hands att bygga upp den nu aktuella lagstiftningen efter mönster av marknadsföringslagen. KO:s förslag har denna innebörd, och flera remissinstanser har förordat en sådan lösning. Kritik mot denna lösning anförs framför allt från näringslivets sida. Sålunda påpekas att det redan före marknadsföringslagens tillkomst fanns ett omfattande regelsystem, som kom att utgöra en av utgångspunkterna för bedömningarna enligt den nya lagen, nämligen Internationella handelskammarens Grundregler för reklam, medan någon motsvarighet inte finns på de områden, som nu är i fråga. Dessa instanser finner det otillfredsställande om hela normbildningen skulle överlåtas på de rättstillämpande organen.

Även jag vill framhålla betydelsen av vägledning för de enskilda avgörandena. Behovet härav är mera markerat när det gäller regler för informationslämnande och produktutformning än när det gäller otillbörliga inslag i marknadsföringen. Bedömningen av det otillbörliga i ett förfarande utgår ju i stor utsträckning från mera allmänt omfattande etiska normer, medan bedömningarna enligt den nya lagstiftningen måste grunda sig på faktorer som t. ex. konsumenternas informationsbehov på olika områden. Regleringen måste därför enligt min mening utformas så att behovet av

riktlinjer för företagens handlande tillgodoses.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört förordar jag att lagstiftningen utformas enligt följande. Med stöd av en generalklausul skall en näringsidkare kunna åläggas att lämna sådan produktinformation som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Med stöd av en annan generalklausul skall näringsidkare kunna förbjudas att saluhålla eller hyra ut vara som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom eller vara som är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Prövningen bör, som f. n. enligt marknadsföringslagen, avse enskilda marknadsföringsåtgärder och i varje särskilt fall grundas på en bedömning av de sammantagna förhållandena i marknadsföringen. Till grund för prövningen bör normalt ligga förekommande riktlinjer av det slag som jag i det föregående har uttalat mig för (avsnitt 11.2.1). Åläggande eller förbud bör i regel förenas med vite.

En lösning av det slag som jag nu har förordat beaktar behovet av riktlinjer till vägledning för tillämpningen. Självfallet kommer dock situationer att uppstå, där ett ingripande mot viss marknadsföring är påkallat men där tillämpliga riktlinjer av olika skäl saknas. Detta förhållande får då inte vara helt avgörande för möjligheterna till åtgärder. Det bör sålunda vara möjligt att stoppa saluhållandet av en produkt, vars användning är förenad med uppenbara olägenheter för konsumenterna, eller föreskriva viss informationsskyldighet även om riktlinjer i det aktuella fallet inte finns att tillgå. Detta synsätt är allmänt godtaget när det gäller ingripanden mot otillbörlig marknadsföring. Uppenbart är dock att sådana avgöranden ställer den beslutande myndigheten inför åtskilliga svåra avvägningsproblem som är av tämligen speciell karaktär. Detta talar för att tillämpningen av lagstiftningen inte förläggs till de allmänna domstolarna. Jag förordar i stället att den avgörande och slutliga prövningen förläggs till marknadsdomstolen, som genom sin sammansättning torde vara bäst skickad att hantera de frågor som här blir aktuella. En sådan ordning tillgodoser också önskemålen hos en bred remissopinion.

Med den uppläggning av regleringen som jag här har uttalat mig för är det naturligt att de nya bestämmelserna tas in i en ny marknadsföringslag som också omfattar de nuvarande bestämmelserna om otillbörlig marknadsföring. På detta sätt undviks gränsdragningsproblem.

I sammanhanget aktualiseras frågan om lämplig benämning på den nya lagen. Den nuvarande marknadsföringslagen inriktar sig mot otillbörliga förfaranden i marknadsföring. Även de nya bestämmelserna riktar sig visserligen i vissa avseenden mot förteelser, som skulle kunna betecknas som otillbörliga. Jag förordar ändå att den nya lagen ges en mera allmän benämning och föreslår därför att den benämns marknadsföringslag.

11.3.3 Ansvar och kontroll m. m.

De myndighetsuppgifter vid sidan av den dömande verksamheten som hänger samman med den nya lagstiftningen består sammanfattningsvis i att svara för utrednings- och förhandlingsverksamheten, att utfärda riktlinjer för företagens marknadsföring, att övervaka marknadsföringen och vid behov söka få rättelse på frivillig väg samt att föra talan hos marknadsdomstolen enligt någon av de föreslagna generalklausulerna. Härtill kommer tillsyn över att domstolens beslut efterlevs.

Marknadsföringslagen innehåller i dag nästan inga andra bestämmelser än sådana, som direkt eller indirekt rör den dömande verksamheten. Sålunda anges att marknadsdomstolen meddelar förbud och förelägger viten. Vidare föreskrivs att fråga om förbud normalt tas upp efter ansökan av KO. Härutöver finns vissa bestämmelser om uppgifter, som åligger allmän domstol och åklagare. Tillsynen över lagens efterlevnad samt utrednings- och förhandlingsarbetet regleras däremot inte i lagen, fränsett bestämmelser om möjlighet för KO att utfärda förbuds föreläggande samt skyldighet för näringsidkare att lämna yttranden och upplysningar till KO. Till stor del grundas tillsyns- och utredningsverksamheten i stället på regler i KO:s instruktion och på förarbetena till lagstiftningen.

I flera av de avlämnade lagförslagen har tillsynsmyndighetens roll och befogenheter behandlats utförligare än i marknadsföringslagen. Sålunda finns förslag om att tillsynsmyndighet skall kunna ta ut varuprover som behövs för tillsynen. Vidare föreslås det åligga näringsidkare att på anmaning av tillsynsmyndigheten tillhandahålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Det föreslås också en bestämmelse om straff för den som obehörigen yppar eller nyttjar vad han i samband med tillsynen har erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Dessa förslag har i allt väsentligt tillstyrkts av remissinstanserna.

För egen del finner jag inte anledning att förorda en närmare reglering av utrednings- och förhandlingsverksamheten. Erfarenheterna från den hittillsvarande tillämpningen är goda, och det finns enligt min mening all anledning att värna om de fördelar som även i fortsättningen står att vinna inom ramen för en förhandlingsverksamhet i obundna former. I sammanhanget är KO:s nuvarande möjlighet att utfärda förbuds föreläggande av stor betydelse. Motsvarande möjlighet bör föreligga även i fråga om åläggande att lämna information och förbud att saluhålla eller hyra ut skadlig eller otjänlig vara.

Även om alltså lagen inte bör innehålla närmare regler om utrednings- och förhandlingsverksamheten finner jag goda skäl att i lagen ta in bestämmelser om rätt för tillsynsmyndigheten att få sådana upplysningar, handlingar, varuprov och liknande från näringsidkare som behövs för tillsyn över att näringsidkaren iakttar skyldigheter som åläggs honom enligt lagen. Möjlighet bör också finnas att under utredningsskedet fordra in handlingar,

varuprov och liknande, om ett ingripande enligt lagen kan antas komma i fråga och materialet därvid kan vara av betydelse. I detta sammanhang bör även en bestämmelse om sekretesskydd finnas. Beträffande den närmare utformningen av bestämmelserna hänvisas till specialmotiveringen.

Jag övergår nu till frågan om vilket ansvar som bör åvila en näringsidkare som inte följer utfärdade föreskrifter och riktlinjer. Den valda lagtekniska lösningen innebär att ansvar kan utkrävas först vid överträdelse av förbud eller åläggande som marknadsdomstolen har meddelat näringsidkaren i fråga, dvs. i praktiken när denne upprepar en överträdelse. Detta är i överensstämmelse med vad som f. n. gäller enligt marknadsföringslagen. Det finns all anledning anta att denna sanktionsform kommer att visa sig verkningsfull även på de områden som jag nu föreslår skall regleras. I sammanhanget uppkommer emellertid frågan om vilken civilrättslig verkan ett åsidosättande av denna reglering bör medföra.

Enligt min mening bör det vara möjligt att i vissa lägen kunna utkräva även ett civilrättsligt ansvar av näringsidkare, som har varit försumlig i de hänseenden som här är i fråga. Jag erinrar om att det i 7 § konsumentköplagen föreskrivs, att en vara som konsument köpt av näringsidkare skall anses vara behäftad med fel, om säljaren i samband med köpet eller på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande har lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och uppgiften kan antas ha inverkat på köpet. I lagens 8 § föreskrivs att vara skall anses behäftad med fel om den säljs i strid mot förbud att saluhålla vara och förbudet har meddelats väsentligen i syfte att hindra användning av vara som inte är tillförlitlig från säkerhetssynpunkt. Detsamma gäller, även om förbud mot saluhållande inte utfärdats, om varan är så bristfällig att dess användning medför uppenbar risk för köparens eller annans liv eller hälsa. Följden av att en vara är behäftad med fel kan bl. a. vara att köparen får rätt att göra avdrag på köpeskillingen eller i vissa lägen häva köpet.

Redan i dag finns sålunda bestämmelser som kan medföra civilrättsligt ansvar för brott mot de marknadsrättsliga regler jag har förordat i det föregående. De är emellertid inte heltäckande. Felbestämmelsen i 8 § är sålunda inte tillämplig för det fall då en vara har sålts i strid mot förbud, som meddelats med hänsyn till annat än säkerhetsrisker. Vidare torde det inte alltid kunna göras gällande att en vara som säljs utan iakttagande av informationsåläggande är förknippad med fel i konsumentköplagens mening. Enligt min mening böremellertid en vara alltid kunna anses vara behäftad med fel om den har sålts i strid mot förbud som enligt marknadsföringslagen har utfärdats av produktsäkerhetsskäl eller därför att varan är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Även i fall då näringsidkare har underlåtit att följa ett åläggande om information och underlåtenheten kan antas ha påverkat köpet, bör varan kunna anses vara behäftad med fel. Efter samråd med statsrådet Lidbom har jag funnit det lämpligt att föreslå att konsumentköplagen ändras i enlighet med det anförda. Jag åter-

kommer till bestämmelsernas närmare utformning i specialmotiveringen.

Det bör noteras, att konsumentköplagen endast avser varor. Ansvar för fel beträffande fast egendom kan i viss utsträckning utkrävas med stöd av jordabalken. Däremot saknas motsvarande regler beträffande tjänster, även om köplagens felbestämmelser i någon mån kan tillämpas analogt. Både jordabalkens och köplagens bestämmelser är emellertid dispositiva, dvs. de kan sättas ur spel genom avtal. Av intresse i detta sammanhang är också det förslag till ny generalklausul inom förmögenhetsrätten som regeringen tidigare denna dag har beslutat förelägga riksdagen. Förslaget innebär att domstol skall kunna jämka eller åsidosätta oskäligen avtalsvillkor eller i vissa fall lämna hela avtalet utan avseende. Vid sin bedömning skall domstolen bl. a. ta hänsyn till vad som har förekommit vid avtalets tillkomst.

Erinras bör också om det utredningsarbete som f. n. pågår i syfte att förbättra konsumentskyddet när det gäller avtal om tjänster och förvärv av fast egendom. Förslag till civilrättsliga regler på tjänsteområdet kommer att läggas fram av konsumenttjänstutredningen (Ju 1972:07), medan en annan utredning (Ju 1975:02) skall lämna förslag rörande vidgat konsumentskydd vid förvärv av småhus m. m.

En särskild fråga är vilket ansvar en näringsidkare skall ha för skada som orsakats av produkt som han har marknadsfört. I anslutning här till uppkommer också frågan om näringsidkare skall vara skyldig att, såsom är fallet vid hantering av hälso- och miljöfarliga varor, iaktta viss aktsamhet vid hantering av konsumentprodukter i allmänhet. Förslag i denna riktning har lämnats av konsumentverket.

Jag är inte nu beredd att ta slutlig ställning till frågan om särskilda skadestånds- och aktsamhetsregler. Vad gäller de skadeståndsrättsliga problem som är förbundna med specifikt farliga produkter kan framhållas att utredning f. n. pågår inom produktansvarskommittén (Ju 1973:08).

11.4 Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten

Frågan hur en lagstiftning om informationsplikt förhåller sig till tryckfrihetsförordningen (TF) har särskilt behandlats av reklamutredningen. Jag vill till en början påpeka att de tryckfrihetsrättsliga synpunkter som kan läggas på utredningens förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring i allt väsentligt gäller också de regler om information i reklam som jag förordar.

Reklamutredningen har funnit att dess lagförslag står i överensstämmelse med den tolkning av tryckfrihetens innebörd som sedan länge är godtagen. Utredningen framhåller därvid i första hand att informationsskyldigheten enligt lagförslaget skall knytas till kommersiell verksamhet och avse rent kommersiella förhållanden. Lagen skall alltså inte omfatta framställningar som rör nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen i samhället. Vidare påpekas att näringsidkare inte skall kunna åläggas att publicera ett visst med-

delande i tryckt skrift. Åläggande att lämna information i reklam i tryckt skrift skall gälla endast i det fall att näringsidkaren väljer att göra sådan reklam. Informationsskyldigheten skulle enligt utredningen inte påverka det ansvar som åvilar utgivare av periodisk skrift eller den rätt som denne har att ensam bestämma över skriftens innehåll.

Ett par remissinstanser anser att reklamutredningens förslag inte kan genomföras utan att TF ändras. I massmedieutredningens yttrande anförts att det är oklart hur långt en informationsskyldighet kan anses förenlig med TF. Enligt yttrandet bör frågan huruvida reklamutredningens förslag är förenligt med grundlagen prövas i samband med den större frågan om vilka generella regler om reklam som bör ingå i en ny grundlag om yttrandefriheten i massmedier.

Jag vill här erinra om att massmedieutredningen numera har framlagt sitt betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag, vilket innehåller förslag till en ny grundlag om yttrandefriheten, avsedd att ersätta TF. Beträffande reklamens förhållande till tryckfriheten framhålls i detta betänkande att det är mindre tillfredsställande att frågan huruvida ett förfarande faller under TF eller inte skall vara beroende av en tolkning av syftet med TF. Utredningens principiella ståndpunkt är att det av grundlagen bör uttryckligen framgå i vilken omfattning reklamen faller utanför grundlagen. Den nya massmediegrundlag som utredningen föreslår innehåller därför i 1 kap. 9 § undantagsregler som skall möjliggöra särskilda bestämmelser om den kommersiella reklamen. Reglerna innebär att utan hinder av grundlagen skall i lag få föreskrivas förbud mot sådan kommersiell annons som är oriktig eller missvisande eller annars till sitt innehåll eller sin utformning strider mot i lagen meddelade föreskrifter eller som saknar i lagen föreskriven information rörande vara. I lag skall också kunna meddelas förbud mot kommersiell annons för viss vara, om synnerliga skäl föreligger, samt föreskrivas skyldighet att rätta kommersiell annons som är oriktig eller missvisande.

Massmedieutredningens förslag övervägs inom justitiedepartementet. Om förslaget genomförs, kommer uttryckligt grundlagsstöd att finnas för en lagstiftning om skyldighet att lämna information i reklam.

Förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen har belysts ingående i prop. 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m. m. och i prop. 1973:123 med förslag till ändring i TF. Där framgår att enligt praxis ingripanden mot kommersiella framställningar i stor utsträckning kan ske utan hinder av TF. Jag vill särskilt peka på att också frågan om information i reklam berördes i prop. 1973:123 (s. 41) i ett uttalande av föredragande statsrådet. I uttalandet anfördes att det enligt nuvarande rättsuppfattning torde få anses möjligt att utan hinder av TF föreskriva informationsskyldighet vid reklam. Massmedieutredningens förslag måste således på denna punkt – liksom när det gäller lagstiftning om otillbörlig marknadsföring – anses innebära endast att i grundlag uttryckligen anges vad som gäller redan nu.

11.5 Förhållandet till annan lagstiftning

I gällande lagstiftning finns åtskilliga bestämmelser som innebär att säljare är skyldig att på visst sätt lämna upplysningar till konsumenterna. I övervägande antalet fall är det fråga om märkning av produkter. Sådana bestämmelser finns t. ex. i livsmedelslagen, läkemedelsförordningen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Vidare kan nämnas kreditköpkommitténs förslag i betänkandet (SOU 1975:63) Konsumentkreditlag m. m. om informationsskyldighet vid marknadsföring av konsumentkrediter. Även bestämmelser om produktsäkerhet och produktkontroll finns i ett flertal författningar, bl. a. de nyss nämnda. Ett stort antal myndigheter handlägger på grundval av sådana författningar frågor om produktinformation och produktkontroll inom särskilda varuområden. I samband med att generella regler införs om information vid marknadsföring och om produktkontroll uppkommer frågan om förhållandet mellan dessa regler och sådan speciallagstiftning som nyss har nämnts.

Vad först angår informationsplikten finns varken i varudeklarationsutredningens eller i reklamutredningens förslag någon formell begränsning av de föreslagna reglernas tillämpningsområde. Reglerna skall alltså kunna tillämpas även i fråga om varor som är underkastade speciallagstiftning.

Även jag anser att de nya reglerna om informationsplikt bör vara generella och att uttryckligt undantag inte bör göras i fråga om specialreglerade områden. Denna ståndpunkt grundas i första hand på att specialregleringarna ofta har mera begränsat syfte i fråga om informationen än de regler jag här förordar. Specialreglerna tar mera sikte på varors beskaffenhet och märkning än på marknadsföring och reklam. De generella informationsreglerna måste ses som komplement till sådana regler. Det skulle vara otillfredsställande om de krav som kommer att ställas på information i reklam och annan marknadsföring inte skulle gälla på specialreglerade områden, framför allt som konsumenternas behov av information kan vara särskilt framträdande på dessa områden. Det kan också framhållas att den nuvarande lagen om otillbörlig marknadsföring har samma vidsträckta tillämpningsområde som här har förordats för den nya lagstiftningen. På grund av det nära samband som finns mellan informationsfrågorna och frågorna om otillbörlig marknadsföring är det knappast möjligt att ha olika tillämpningsområden för reglerna i dessa ämnen.

De här angivna principerna kan enligt min mening tillämpas utan att det uppstår konflikter mellan de olika regelsystemen eller mellan de myndigheter som skall tillämpa dem. Uppkommande gränsdragningsproblem bör kunna lösas genom att myndigheter som handlägger likartade frågor om information har ett nära samarbete. Normalt bör inte enligt den nya lagstiftningen tas upp frågor som det ankommer på annan myndighet att behandla inom ramen för en specialreglering, om inte den andra myndigheten begär eller samtycker till detta. Frågor som i övrigt rör andra myn-

digheters kompetensområde bör handläggas i samråd med dessa.

Frågan om produktkontroll måste i detta avseende bedömas något annorlunda. Enligt konsumentverkets utkast till produktsäkerhetslag skulle denna lag inte vara tillämplig i den mån det i lag eller annan författning eller av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser för saluhållandet av varan. Denna gränsdragning mot annan lagstiftning om produktkontroll har godtagits av några remissinstanser, såsom livsmedelsverket, produktkontrollnämnden och socialstyrelsen. Åtskilliga andra anser att gränsdragningsfrågan inte är tillräckligt utredd och befarar att svårigheter kan uppstå genom att krav på produkter inom samma område ställs från flera tillsynsmyndigheter. Bl. a. anför planverket sådana synpunkter i fråga om byggssektorn.

Som framgår av det anförda råder enighet om principen att de nya bestämmelserna om produktkontroll inte skall vara tillämpliga inom områden som täcks av speciallagstiftning. Även jag finner att denna princip bör gälla. Det är svårt att formulera en författningsregel om detta som är helt tillfredsställande och löser alla gränsdragningsproblem. Dessa problem blir dock knappast så stora som befaras i några remissyttranden. Jag vill bl. a. peka på att de nya bestämmelserna endast skall gälla varor som är avsedda för enskilt bruk. Risker för konflikter med t. ex. byggnadslagstiftningen torde därför vara ganska liten. Jag har sålunda funnit att en författningsregel av i stort sett den innebörd som konsumentverket har föreslagit rörande förhållandet till speciallagstiftning bör kunna godtas.

Den lagstiftning om produktkontroll som jag förordar innebär att lagtexten kommer att innehålla en bestämmelse om möjlighet för marknadsdomstolen att meddela förbud mot saluhållande eller uthyrning av viss vara. Däremot regleras inte det utarbetande av riktlinjer som konsumentverket förutsätts svara för. Regeln om förhållandet till annan lagstiftning kommer därför formellt att avse en begränsning i marknadsdomstolens möjligheter att meddela förbud. I praktiken medför regeln naturligtvis motsvarande begränsning av området för konsumentverkets arbete med riktlinjer.

Oavsett hur reglerna utformas torde det inte kunna undvikas att i praktiken frågor kommer upp om gränsdragningen mellan de nya reglerna och speciallagstiftning. Jag utgår från att sådana frågor kommer att lösas genom samarbete mellan berörda myndigheter. Det bör i första hand ankomma på konsumentverket att ta de kontakter som behövs med andra myndigheter.

11.6 Organisatoriska frågor

Som jag har anført i det föregående förordar jag att KO och konsumentverket förs samman till en gemensam organisation. Jag skall här redogöra för mina överväganden i denna fråga.

Remissinstanserna anför synpunkter på de organisatoriska frågorna främst i yttrandena över reklamutredningens betänkande. Några av instanserna

menar att KO bör anförtros hela administrationen av lagstiftningen med undantag för den dömande verksamheten medan konsumentverkets uppgift bör vara att biträda med utredningsarbete. Flertalet instanser, däribland näringslivets intresseorganisationer, förordar i stället att en uppdelning sker så att konsumentverket kommer att svara för utrednings- och förhandlingsarbetet samt för utfärdandet av föreskrifter medan KO kommer att svara för tillsynen och för att talan förs inför marknadsdomstolen. Övriga instanser, bland dem de stora konsument- och löntagarorganisationerna, anser att konsumentverket bör anförtros utrednings- och förhandlingsverksamheten samt tillsynen medan KO:s uppgift skulle vara att på föranstaltande av konsumentverket väcka och föra talan inför marknadsdomstolen.

För egen del har jag funnit att redan de gränsdragningsproblem, som den hitillsvarande verksamheten har fört med sig, motiverar en översyn av myndighetsorganisationen på detta område. Om de förslag som jag har fört fram i det föregående genomförs kommer risken för kompetenskonflikter och dubbelarbete att bli än mer framträdande. Jag har därför funnit skäl att närmare överväga den framtida organisationen på detta område.

Förslaget från några remissinstanser att KO skulle anförtros hela administrationen av den nya lagstiftningen medan konsumentverket skulle utföra det nödvändiga utredningsarbetet förutsätter att väsentliga delar av konsumentverkets nuvarande uppgifter förs över till KO. Vidare kräver den, om dubbelarbete och kompetenskonflikter skall kunna undvikas, att verket fränhändes rätten att ta egna initiativ och att konsumentkontakterna helt fördes över till KO. Kritik kan anföras mot en sådan lösning. Jag vill erinra om att statsmakernas beslut i samband med tillskapandet av konsumentverket var uttryck för en strävan att samordna viktiga konsumentpolitiska uppgifter. Konsumentverket fick sålunda den övergripande uppgiften att ta till vara konsumenternas intressen. Detta skulle ske bl. a. genom att på grundval av utredningsverksamhet m. m. påverka producenterna i en för konsumenterna gynnsam riktning. Den nu diskuterade lösningen skulle innebära att de vinster som samordningen har medfört skulle gå förlorade. Den angivna lösningen bör av dessa skäl inte komma i fråga.

Alternativet där konsumentverket utreder och förhandlar samt utfärdar föreskrifter, medan en självständig KO svarar för tillsyn och för talan inför marknadsdomstolen synes inte tillfredsställande lösa gränsdragningsproblemen. I tillsynsuppgiften ligger ju också uppdraget att, då missförhållanden upptäcks, söka åstadkomma rättelse på frivillig väg. Gränsen mellan de förhandlingar som då kan aktualiseras och dem som konsumentverket skall utföra är inte klar. Resultatet kan tänkas bli att branschorganisationer och företagare kontaktas av båda myndigheterna i samma ärende. Härtill kommer att myndigheterna kan komma att vägledas av olika prioriteringsgrunder vid formuleringen av sina krav, vilka således kan skilja sig åt. En sådan ordning kan knappast godtas. Jag kan därför inte förorda en organisatorisk lösning av detta slag.

Med en ordning som innebär att KO:s uppgift enbart blir att på uppdrag av konsumentverket föra talan i marknadsdomstolen kommer man förbi flertalet av de invändningar som riktas mot de andra organisationslösningarna. Genom att alla uppgifter utom dem som direkt hänför sig till domstolsprövningen förs samman på en hand kan kompetenskonflikter och prioriteringsproblem undvikas. En sådan renodling av KO-ämbetets funktioner skulle emellertid leda till att vissa väsentliga värden i de nuvarande arbetsformerna gick förlorade. Den hittillsvarande kopplingen mellan uppgiften att föra talan inför marknadsdomstolen och den bakomliggande utrednings- och förhandlingsverksamheten innebär inte bara att KO därigenom förvärvar stor kunskap och insikt i de enskilda ärendena. Den ger dessutom KO en direkt kontakt med konsumenter och företag, som är nödvändig för att han på ett meningsfullt sätt skall kunna företräda konsumenterna inför marknadsdomstolen. En lösning bör sökas som bevarar och helst förstärker KO:s nuvarande kontakter med konsumenternas praktiska problem.

De olika krav som måste ställas på organisationen bör enligt min mening tillgodoses genom att verksamheten hos de båda myndigheterna förs samman till en organisation, förslagsvis benämnd konsumentverket, som bör stå under ledning av en styrelse och där chefen tillika bör vara konsumentombudsman. Härigenom möjliggörs avvägningar mellan de olika konsumentpolitiska medel som står till buds. En sådan lösning underlättar också konsumenters och företags kontakter med ansvarig konsumentpolitisk instans.

I sammanhanget uppkommer frågan om vilket förhållande som vid en sådan lösning bör råda mellan konsumentombudsmannen och styrelsen. Det skulle enligt min mening vara olämpligt om styrelsen, som även fortsättningsvis bör innehålla företrädare för olika intressen, kunde utöva något inflytande över handläggningen av de enskilda ärenden som skall föras till marknadsdomstolen. En sådan ordning skulle i viss mån kunna innebära ett föregripande av arbetet i marknadsdomstolen, där ju också skilda intressen är företrädda. Bedömningen av om enskilda ärenden skall föras till marknadsdomstolen och hur den närmare uppläggningsen inför domstolen då skall vara bör därför lämpligen göras av konsumentombudsmannen självständigt och under eget ansvar. Självfallet bör dock uppgiften att föra talan inför domstolen normalt kunna delegeras till underlydande tjänstemän.

De delar av konsumentombudsmannens nuvarande verksamhet som utgörs av förhandlingar med branschorganisationer o. d. hänger däremot intimt samman med den allmänna utrednings- och förhandlingsverksamheten hos den nya organisationen. Viktiga frågor om inriktningen och omfattningen av denna verksamhet bör behandlas av styrelsen. Exempelvis bör styrelsen diskutera avvägningen mellan å ena sidan de resurser som avsätts för förhandlingsverksamhet m. m. och å andra sidan de insatser som görs för att föra upp ärenden i marknadsdomstolen.

Jag är inte beredd att nu ange hur organisationen mera i detalj bör ut-

formas. Dessa frågor måste övervägas närmare. För detta ändamål bör särskilda sakkunniga tillkallas. De sakkunniga bör vara klara med sitt arbete i så god tid, att den nya organisationen och de anslagsfrågor som berörs härav kan underställas riksdagens prövning under våren 1976. Den nya organisationen bör om möjligt kunna börja fungera den 1 juli 1976. Därför torde de sakkunniga behöva tillkallas redan innan riksdagen har meddelat sitt beslut med anledning av de förslag som nu läggs fram. Jag avser att senare i dag återkomma till regeringen med förslag i denna fråga.

Den nya lagstiftningen kommer naturligtvis att beröra även verksamheten hos marknadsdomstolen. Domstolen kommer att ställas inför delvis nya uppgifter, och ärendetillströmningen kan påverkas. Även domstolens organisation och arbetsformer kan sålunda komma att behöva ses över. Det är dock inte ännu möjligt att bedöma behovet härav. Först måste en tids erfarenhet från tillämpningen av den nya marknadsföringslagen inhämtas. Jag avser att särskilt följa utvecklingen hos domstolen i detta avseende och vid behov återkomma till regeringen i frågan.

11.7 Särskilda frågor

11.7.1 *Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring*

Både reklamutredningen och KO har behandlat frågan huruvida marknadsföringslagen bör kompletteras med bestämmelser som gör det möjligt att ålägga näringsidkare att på visst sätt beriktiga vilseledande uppgifter i marknadsföringen. Ett sådant åläggande skulle utfärdas av marknadsdomstolen i anslutning till ett förbud för näringsidkaren att fortsätta med den vilseledande marknadsföringen.

KO anför i sin skrivelse, att det bör vara möjligt att förhindra att en oriktig föreställning, som har framkallats genom en vilseledande annonsering, utnyttjas efter det att sådan annonsering har förbjudits. Behovet är enligt KO särskilt framträdande när det gäller reklam som vänder sig till mindre kritiska konsumentgrupper eller då en felaktig uppgift kan leda till en farlig användning av en vara eller få ekonomiskt kännbara verkningar för konsumenten. KO föreslår mot denna bakgrund att en bestämmelse om beriktigande tas in i marknadsföringslagen. Bestämmelsen föreslås bli begränsad till att avse beriktigande av sådana uppgifter som är ägnade att medföra särskilt menlig verkan för konsumenterna.

Reklamutredningen har funnit att tillämpningen av en sådan lagstiftning skulle vara förenad med betydande problem. Utredningen framhåller sålunda bl. a. att det kan vara svårt att veta om och under vilka förutsättningar ett beriktigande kan förväntas undanröja de kvardröjande verkningarna av en vilseledande marknadsföringsåtgärd. Härtill kommer praktiska svårigheter att uppskatta hur stora dessa verkningar är och vilka beriktigandeinsatser som krävs i de enskilda fallen. Utredningen menar vidare, att över-

vägandena i ämnet bör ske mot bakgrund av de erfarenheter som tillämpningen av den nya regleringen av företagens informationslämnande kommer att ge, och förordar att någon lagstiftning inte nu tillskapas. Det anförs också att en sådan lagstiftning inte kan införas utan att tryckfrihetsförordningen ändras.

Bland remissinstanserna råder delade meningar i fråga om beriktigandesanktionen. Från bl. a. näringslivets sida anförs dels att det är svårt att rätt anpassa kraven på beriktigandets utformning, dels att åläggande om beriktigande närmast skulle få karaktären av straff, en sanktion som inte anses lämplig på marknadsrättens område. Flera instanser ansluter sig till reklamutredningens uppfattning, att ytterligare erfarenheter bör göras innan ställning tas i frågan. Några instanser menar dock att frågan inte bör skjutas på framtiden utan i stället omedelbart bli föremål för särskild utredning.

För egen del finner jag att de invändningar mot en beriktigandesanktion som reklamutredningen anför har avsevärd tyngd. Jag kan därför inte förordar att marknadsföringslagen kompletteras med särskilda regler om beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring. Jag vill dock i detta sammanhang erinra om att den nya utformning av marknadsföringslagen som jag har förordat i det föregående öppnar möjligheter att undanröja åtskilliga av de skadeverkningar som här kan bli aktuella. Sålunda torde marknadsdomstolen vid en prövning av vilken produktinformation, som i visst fall är av betydelse för konsumenterna, böra beakta sådana förhållanden, som att allvarligt missvisande uppgifter har spritts om produkten i fråga. En sådan prövning kan självfallet aktualiseras i samband med att en otillbörlig marknadsföringsåtgärd förbjuds. Utgångspunkt för prövningen blir emellertid något annorlunda än vid tillämpningen av en beriktigandesanktion. Här blir det i första hand fråga om att göra produktinformationen särskilt klar och framträdande på de punkter där missförstånd kan ha uppstått, medan beriktigandet ju snarare tar sikte på att meddela dem som det riktar sig till att viss tidigare uppgift var missvisande, felaktig etc.

11.7.2 Tilläggs- och kombinationserbudanden

Nuvarande 3 och 4 §§ marknadsföringslagen innehåller straffbestämmelser avseende vissa slag av tilläggs- och kombinationserbudanden. Enligt 3 § är det förbjudet för näringsidkare att vid försäljning av vara eller tjänst erbjuda konsument att mot märke eller annat bevis erhålla annat än pengar eller rätt till översyn, reparation etc. med avseende på det sålda. I 4 § föreskrivs ett förbud för näringsidkare att i annat fall än som avses i 3 § bjuda ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuda konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris. Förbudet gäller dock endast erbjudande där varorna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet samtidigt försvårar för konsumenten att bedöma dess värde. 4 § äger motsvarande tillämpning på mark-

nadsföring av tjänst.

Enligt förarbetena till marknadsföringslagen skulle nämnda förfaranden även anses vara otillbörliga i generalklausulens mening och sålunda kunna beivras i den ordning som där anges. Allmänt åtal enligt 3 och 4 §§ får därför väckas endast efter anmälan av KO eller om han medger det. KO har ännu inte anmält några förfaranden som faller under dessa paragrafer till åtal. Däremot har KO i stor utsträckning haft bestämmelserna som underlag för sina förhandlingar med näringsidkare.

KO tar i sin skrivelse upp frågan om skärpta regler för tilläggs- och kombinationserbudanden. KO konstaterar att 3 § marknadsföringslagen i stort sett har visat sig ändamålsenlig, medan lagens 4 § inte har lett till den sancering på området, som KO finner önskvärd.

Bristerna i 4 § hänför sig enligt KO till de båda rekvisiten att varorna skall uppenbart sakna naturligt samband och att förfarandet skall försvåra för konsumenten att bedöma erbjudandets värde. Beträffande det senare rekvisitet konstaterar KO att avsikten ursprungligen var att från paragrafens tillämpningsområde utesluta rent bagatellartade förfaranden, där tilläggsförmånen är av obetydligt värde i förhållande till huvudvaran. Enligt KO sammanfattar den valda formuleringen i sig den kritik, som kan riktas mot vilseledande marknadsföring över huvud taget. I praktiken skulle det emellertid ha fått betydelse långt härutöver. KO förordar att rekvisitet utgår.

Vad härefter gäller sambandsrekvisitet menar KO, att tolkningssvårigheter har uppstått när det gäller att avgöra när det är uppenbart att naturligt samband mellan utbudna varor inte föreligger. KO framhåller i sammanhanget att den norska motsvarigheten till marknadsföringslagen ställer betydligt högre krav på samband än den svenska lagstiftningen. Vidare crinrar KO om att konsumentkooperationen inte använder kombinerade utbud annat än då sammansättningen av varorna funktionsmässigt bedöms vara meningsfull för konsumenterna och de ingående varorna har ett naturligt brukssamband.

KO anser att sambandskravet i 4 § bör skärpas och att detta bör ske så att ordet "uppenbart" i sambandsrekvisitet utgår. I samband med ändringen skulle enligt KO uttalas, att kombinerade utbud bör tillåtas bara om det mellan varorna eller tjänsterna finns ett brukssamband, som är funktionellt betingat på så sätt att de normalt behövs samtidigt och att det är praktiskt att köpa dem tillsammans.

Skärpta regler om tilläggserbudanden tillstyrks av flera remissinstanser. Därvid anför dock från några håll att ändrade regler måste föregås av noggrannare överväganden än dem som KO har redovisat. Härvid framhålls särskilt behovet av att det straffbara området blir klart avgränsat.

Flertalet remissinstanser är emellertid negativa till KO:s förslag. Bl. a. anför att det är svårt att bedöma behovet av ändrade regler innan bestämmelsen har prövats i allmän domstol. Allmänt kritiseras också förslaget att slopa kravet på att förfarandet skall försvåra konsumenternas bedöm-

ningar av erbjudandets värde. Sålunda anförs att detta måste ses som huvudrekvisit och att ett slopande härav skulle medföra att rent bagatellartade fall skulle bli straffbara. Från något håll anförs beträffande sambandsrekvisitet att ett slopande av bestämmningen "uppenbart" inte skulle undanröja tolkningssvårigheterna utan enbart förskjuta bedömningsgränsen.

För egen del vill jag först erinra om att 3 och 4 §§ i den nuvarande marknadsföringslagen inte avser att innehålla en uttömmande redovisning av alla de former av tilläggs- och kombinationserbjudanden, som på något vis är otillbörliga mot konsumenterna. Paragraferna bör snarare ses som ett uttryck för en önskan att markera ett ogillande av vissa särskilt otillbörliga förfaranden på ett område, där utomrättsliga normer ännu inte har hunnit utbildas. Denna markering har åstadkommits genom att de företeelser som regleras i de båda nämnda paragraferna har straffsaktionerats. Mildare former av otillbörliga tilläggs- och kombinationserbjudanden kan beivras enligt lagens generalklausul.

Genom att de båda specialbestämmelserna är straffsanktionerade har det varit nödvändigt att klart ange tillämpningsområdet. Mot den bakgrunden kan jag inte finna att KO:s kritik av rekvisiten i lagens 4 § är särskilt vägande. Vad först gäller kravet att förfarandet skall försvåra för konsumenten att bedöma erbjudandets värde är det ju som KO också framhåller så att rekvisitet i sig kan anses uttrycka vad som avses med vilseledande marknadsföring. Ett slopande av detta rekvisit skulle således få till följd att vissa förfaranden som inte bedöms otillbörliga enligt generalklausulen skulle kunna falla under den straffsanktionerade specialbestämmelsen i 4 §. Detta är knappast lämpligt. Vad härefter angår kravet att de utbudna varorna skall uppenbart sakna naturligt samband bör framhållas, att det är ett uttryck för att endast särskilt kvalificerade förfaranden bör omfattas av straffbestämmelsen. Jag kan med hänsyn till det anförda inte tillstyrka att de av KO föreslagna ändringarna i 4 § marknadsföringslagen genomförs.

En annan sak är att avgöra vilka tilläggs- och kombinationserbjudanden som bör betraktas som otillbörliga i generalklausulens mening. Det förutsattes i motiven till marknadsföringslagen att ingripanden enligt generalklausulen skulle kunna göras även i fall som inte regleras i de båda specialbestämmelserna. Detta angavs så att förfaranden som låg nära det straffbara området borde betraktas som otillbörlig marknadsföring. Vilka förfaranden som kommer att falla inom lagens otillbörlighetsbegrepp är emellertid inte något en gång för alla givet. Avgörande är den praxis som utbildas genom marknadsdomstolens beslut. Innehållet i denna praxis kan förskjutas med tiden, bl. a. som ett resultat av ändrade värderingar rörande innebörden av sådana begrepp som god affärssed etc. KO:s förslag utgår från uppfattningen att otillbörlighetsbegreppet i samband med tilläggs- och kombinationserbjudanden har fått ett alltför snävt innehåll.

För egen del vill jag framhålla att avgörande för bedömningen av om ett kombinerat utbud är otillbörligt måste vara, som också anges i den nu-

varande 4 §, om förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde. Så torde normalt vara fallet om det mellan de utbudna nyttigheterna inte finns ett funktionellt betingat brukssamband av det slag som KO anger. Även förfaranden där tilläggsförmånen är av ringa eller intet värde torde vara otillbörliga, nämligen om de är ägnade att undanskymma förhållanden kring det egentliga erbjudandet, som är av betydelse för konsumentens bedömning av detta. Tillräcklig praxis kan dock inte anses föreligga för att avgöra om otillbörlighetsbegreppet har fått en snävare innebörd än den som jag här har angett. Jag är därför inte beredd att förorda någon ändring av bestämmelserna i marknadsföringslagen om tilläggs- och kombinationserbjudanden.

11.7.3 Reklamskattefrågor

I det föregående har jag behandlat frågan om lagstiftning rörande företagens produktinformation som ett medel att styra innehållet i bl. a. reklamen. En annan väg att styra innehållet i reklamen skulle kunna vara att befria särskilt informativ reklam från reklamskatt. Denna fråga har behandlats av reklamutredningen, som i sitt första delbetänkande med förslag till bl. a. beskattning av reklamen aviserade att den övervägde möjligheten att införa ett befrielseinstitut, så utformat att skattereduktion skulle kunna ges för reklam, som uppfyllde vissa krav på informativt innehåll. I anslutning till sitt förslag till lagstiftning om information i reklamen konstaterar utredningen nu att befrielseinstitutets syften väsentligen skulle tillgodoses med denna lagstiftning och att därför skäl saknas att införa ett sådant institut. Det övervägande antalet remissinstanser lämnar utredningens ställningstagande härvidlag utan erinran.

Inte heller jag finner anledning att förorda befrielse från reklamskatt för särskilt informativ reklam. Utgångspunkten måste vara att all reklam skall vara så informativ som omständigheterna kräver och att det måste ankomma på företagen själva att ansvara härför. Samhälleliga subventioner till särskilt informativ reklam är knappast förenliga med detta synsätt.

I detta sammanhang vill jag något beröra den närliggande frågan om reklamskatt på trycksaker med konsumentinformation. Enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam föreligger skatteplikt bl. a. för sådan reklam som återges i reklamtrycksak. Med reklamtrycksak förstås trycksak som framställts huvudsakligen i avsättningsfrämjande syfte i kommersiell verksamhet.

Frågan om vilka trycksaker som skall anses vara reklamtrycksaker är av särskild betydelse när det gäller konsumentverkets möjligheter att förmå företagen att medverka i spridningen av allmän konsumentinformation. Det kan antas att företagen inte är intresserade av att ge ut och distribuera konsumentinformation om den drabbas av reklamskatt.

Viss osäkerhet synes ha rått i fråga om gränsdragningen mellan skat-

tepliktiga och inte skattepliktiga trycksaker med konsumentinformation. Genom beslut av regeringsrätten har emellertid denna osäkerhet i allt väsentligt undanröjts. Regeringsrättens avgöranden innebär att trycksak, som inte innehåller något meddelande om utgivarens produkter, tjänster eller verksamhet i övrigt, inte anses som reklamtrycksak och följaktligen inte beskattas. En trycksak med information om kost och motion utgiven av ett läkemedelsföretag för spridning till patienter som reklamtrycksak ansågs exempelvis inte skattepliktig på den grunden att den inte innehöll annat meddelande om utgivarens företag än företagets namn.

Innebörden av dessa beslut torde bl. a. vara att företag som efter överenskommelse med konsumentverket ger ut trycksak med allmänna köpråd eller marknadsöversikter inte behöver erlägga reklamskatt. Självfallet utgår heller inte reklamskatt för trycksaker som ges ut av konsumentverket som ett led i verkets konsumentinformation även om de skulle distribueras genom näringslivets försorg. Å andra sidan torde exempelvis ett särtryck ur en av konsumentverket genomförd jämförande varuprovning vara att anse som reklamtrycksak när det delas ut av berörd företagare i dennes marknadsföring.

För egen del finner jag denna avgränsning av det beskattningsbara området ändamålsenlig. Reklamskatten torde normalt inte komma att utgöra något hinder för konsumentverkets arbete med att föra ut konsumentinformationen.

11.7.4 *Överdrivet bruk av reklam*

Reklamutredningen har funnit att reklaminsatserna inom vissa områden är mycket stora och mot bakgrund härav bl. a. övervägt frågan om lagstiftning mot överdrivet bruk av reklam. Något bestämt ställningstagande gör dock inte utredningen. Den hänvisar till att problemområdet snarast är av konkurrenspolitisk art och att frågan bör behandlas i samband med den allmänna översyn av lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen), som görs av konkurrensutredningen (H 1974:05).

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i denna fråga. Önskemål om åtgärder i syfte att kunna begränsa bruket av reklam framförs från bl. a. några myndigheter, medan några av de instanser som företräder näringslivet helt avvisar tanken på åtgärder i detta syfte.

Enligt min mening tyder reklamutredningens material på att det inom flera områden förekommer reklaminsatser i en omfattning, som inger betänkligheter i flera hänseenden. Jag är därför positivt inställd till åtgärder mot överdrivet bruk av reklam. Det är dock inte möjligt att nu ta närmare ställning i denna fråga. Den bör i stället utredas i särskild ordning. Först måste dock klarhet skapas bl. a. om de tryckfrihetsrättsliga frågorna i sam-

band med samhällseliga ingripanden mot annonsering i tryckt skrift av det slag som här kan bli aktuellt.

11.7.5 Statistik m. m.

Reklamutredningen förordar en utbyggd statistik och forskning om reklam och föreslår uppräkningsar av vissa anslag för dessa ändamål. Förslagen tillstyrks allmänt av remissinstanserna.

Jag är inte för egen del beredd att nu föreslå några särskilda åtgärder vad avser statistik och forskning om reklam. Frågorna torde få prövas i samband med berörda myndigheters anslagsframställningar och med beaktande av de erfarenheter som tillämpningen av den utvidgade marknadsföringslagen kommer att ge. Av betydelse för ställningstagandena i dessa frågor blir också resultatet av de vidare övervägandena rörande åtgärder mot överdrivet bruk av reklam.

I detta sammanhang vill jag även ta upp konsumentverkets förslag om ett centralt system för inrapportering av olycksfall. Systemet skulle ge underlag för åtgärder mot osäkra produkter. Jag finner det svårt att närmare bedöma förslaget. Även här krävs erfarenheter av den nya regleringen. Härtill kommer att utredningsarbete i ämnet f. n. bedrivs inom ramen för ett nordiskt samarbete. Det närmare behovet av ett sådant system får prövas av konsumentverket i det fortsatta arbetet på området.

11.7.6 Vittnesed i marknadsdomstolen m. m.

KO konstaterar i sin skrivelse till handelsdepartementet att marknadsdomstolen enligt 18 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. har möjlighet att vid vite förelägga part eller annan, som kan antas ha upplysning att lämna som är av betydelse i ärendet, att inställa sig personligen inför domstolen. Lagen medger emellertid inte att personer hörs under ed eller försäkran. Enligt KO:s mening skulle det innebära en fördel om en sådan möjlighet fanns. KO föreslår, att det i lagen om marknadsdomstol tas in en bestämmelse av innebörd att den som av domstolen har förelagts att inställa sig för att lämna upplysningar i visst ärende och inte är part skall vara skyldig att före förhöret avlägga ed eller försäkran i den ordning som gäller för vittne enligt rättegångsbalken. Förslaget tillstyrks i stort eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

Även jag finner det lämpligt att i lagen om marknadsdomstol tas in en bestämmelse om skyldighet för annan än part att avlägga vittnesmål i den ordning som anges i rättegångsbalken. I likhet med flera remissinstanser finner jag dock att skyldigheten bör vara fakultativ, dvs. inträda först då domstolen i visst fall finner det påkallat. Jag återkommer till bestämmelsens närmare utformning i specialmotiveringen.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att ta upp även den näraliggande frågan om vilket bevismaterial marknadsdomstolen bör kunna kräva in till

underlag för sina bedömningar. Den nuvarande lydelsen av 18 § lagen om marknadsdomstol medger att part föreläggs vid vite att tillhandahålla handelsböcker, korrespondens och andra handlingar som kan ha betydelse för domstolens prövning. Enligt beslut av högsta domstolen i ett nyligen avgjort resningsärende kan inte med stöd av denna bestämmelse infordras annat än handlingar. Marknadsdomstolen har alltså inte möjlighet att när marknadsföringen av en viss vara prövas begära t. ex. ett prov på denna vara.

Jag har i det föregående förordat, att marknadsföringslagen kompletteras med bestämmelser om rätt för KO att erhålla upplysningar, handlingar, varuprover och liknande från näringsidkare. Jag anser det självklart att också marknadsdomstolen skall ha möjlighet att ålägga part att ge in t. ex. varuprov som kan ha betydelse för domstolens prövning. Behovet härav blir än större på grund av de nya bestämmelser, som nu föreslås. Jag förordar därför att i lagen anges att domstolen skall kunna fordra in handlingar, varuprov och liknande som kan ha betydelse i ärendet. Jag återkommer i specialmotiveringen till vissa regler som i detta sammanhang bör gälla i fråga om bestämmandet av viten.

12 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom handelsdepartementet upprättats förslag till

1. marknadsföringslag,
2. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.,
3. lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877).

Beträffande förslaget vid 3 har jag samrått med statsrådet Lidbom.

13 Specialmotivering

13.1 Förslaget till marknadsföringslag

Rubriken

Den nya lagen innehåller till väsentlig del bestämmelser som är hämtade från den nuvarande lagen om otillbörlig marknadsföring. Denna lag kallas allmänt marknadsföringslagen. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör den nya lagen överta detta namn.

Förslaget att lagen skall betecknas som marknadsföringslag har som utgångspunkt att begreppet marknadsföring har en vidsträckt innebörd och täcker de förfaranden som lagen i det följande föreslås gälla. I prop. 1970:57 s. 64 anförs att i begreppet ligger att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. Jag vill tillägga att redan själva saluhållandet, även om det är helt passivt, bör anses vara en sådan åtgärd. Begreppet marknadsföring måste vidare anses innefatta inte bara försäljning utan också uthyrning och liknande förfaranden.

1 §

Den allmänna innebörden av den föreslagna lagen bör enligt min mening komma till uttryck i en inledande bestämmelse. I denna paragraf har därför angetts att lagen har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Av bestämmelsen framgår att lagens syfte i första hand är att tillgodose konsumentintressen. Dessutom skall lagen ge också näringsidkare skydd mot otillbörlig marknadsföring.

2 §

Denna paragraf överensstämmer i sak med generalklausulen i 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring. Av sistnämnda paragraf har dock första stycket sista meningen förts över till 5 §.

Vidare har i den nuvarande lagtexten gjorts den formella ändringen att uttrycket "vara eller tjänst" har bytts ut mot "vara, tjänst eller annan nytthet". Bakgrunden till detta är följande.

Utredningen om illojal konkurrens föreslog i betänkandet (SOU 1966:71) Otillbörlig konkurrens en generalklausul som skulle vara tillämplig på handlingar som företas vid marknadsföring av vara eller tjänst eller annan nytthet. I prop. 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring anfördes (s. 88) att det inte var nödvändigt att ta med uttrycket "annan nytthet" men att någon skillnad i förhållande till utredningsförslaget inte var avsedd på denna punkt. Lagen om otillbörlig marknadsföring är således tillämplig på marknadsföring av alla nyttigheter, även t. ex. fast egendom.

I reklamutredningens förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring har uttrycket "vara eller tjänst" en annan innebörd. I motiven till lagförslaget anfördes (s. 97): "Med uttrycket vara avses fysiska föremål, inbegripet levande djur. Däremot är hit inte att hänföra rättigheter av olika slag och inte heller aktier och andra värdepapper. Fast egendom omfattas inte av lagen".

Reklamutredningens redogörelse för begreppet vara stämmer överens med vad som gäller enligt avtalsvillkorslagen och konsumentköplagen (prop. 1971:15 och 1973:138 s. 160).

Det är självfallet önskvärt att terminologin är så enhetlig som möjligt inom det konsumenträttsliga området. I fråga om begreppet "vara" bör man därvid utgå från avtalsvillkorslagens och konsumentköplagens begreppsbildning. Det synes då mindre lämpligt att i fortsättningen använda uttrycket "vara eller tjänst" med den vidsträckta innebörd uttrycket nu har i lagen om otillbörlig marknadsföring. Enligt min mening bör i stället användas uttrycket "vara, tjänst eller annan nytthet".

Uttrycket nytthet har som har framgått av det föregående en vidsträckt

innebörd. Det innefattar förutom varor och tjänster också t. ex. fast egendom, elektrisk kraft, aktier och andra värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag.

3 §

I denna paragraf har i enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen tagits upp bestämmelser om möjlighet för marknadsdomstolen att ålägga näringsidkare att lämna information.

Paragrafens *första stycke* är i stort sett uppbyggt efter mönster av general-klausulen mot otillbörlig marknadsföring. Ett åläggande från domstolen ses sålunda som en påföljd för en underlåtenhet från näringsidkarens sida, inte som ett fristående påbud. Den principiella utgångspunkten är därvid att en näringsidkare bör förutsättas lämna tillfredsställande information om sina produkter. Som har framgått av den allmänna motiveringen är meningen att riktlinjer för informationslämnandet i första hand skall meddelas av konsumentverket. De fall som kommer under marknadsdomstolens prövning bör därför ofta bli sådana där en näringsidkare inte har följt verkets riktlinjer, vilka ju inte är bindande. Jag utgår alltså från att de meddelade riktlinjerna normalt ligger till grund för domstolens bedömning. Det bör dock understrykas att avgörandet enligt den föreslagna ordningen ligger hos domstolen. Även på områden där inga särskilda riktlinjer har utfärdats kan domstolen ge ålägganden.

Efter mönster av bestämmelserna om otillbörlig marknadsföring föreskrivs i andra meningen att åläggande kan meddelas även anställd och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Beträffande den närmare innebörden av begreppet näringsidkare kan hänvisas till förarbetena till lagen om otillbörlig marknadsföring och beträffande begreppet marknadsföring till vad som nyss har anförts vid rubriken till den nya lagen. Uttrycket vara, tjänst eller annan nyttinghet har behandlats under 2 §.

Reklamutredningens förslag innebär att skyldighet att lämna information skall kunna föreskrivas om det är av väsentlig betydelse från konsument-synpunkt att informationen tillhandahålls. Avsikten är uppenbarligen att föreskrifter skall utfärdas så snart ett inte helt obetydligt behov föreligger och inte bara i sådana fall som är särskilt allvarliga. Detta anser jag kommer bättre till uttryck genom formuleringen att informationsföreskrifter skall ha särskild betydelse från konsument-synpunkt. De konsumentintressen som här avses är privatpersoners intressen i samband med förvärv och liknande av nyttingheter för enskilt bruk.

Enligt utredningsförslaget skulle vidare föreskrift avse information rörande vara eller tjänst "som utbjuds till konsument". Denna bestämmelse har inte tagits med i departementsförslaget, som i stället utgår från begreppet marknadsföring. Bestämmelsen om att informationen skall ha särskild be-

tydelse från konsumentsynpunkt innebär dock att informationsålägganden kommer att gälla endast nyttigheter som erbjuds konsumenterna.

I paragrafens *andra stycke* anges vilka olika sätt att lämna information som kan föreskrivas. Enligt punkt 1 kan ett åläggande innebära att informationen skall lämnas genom märkning på vara eller tillhandahållas på säljställe i annan form, t. ex. genom skyltar, faktablad eller liknande. Med säljställe avses såväl fasta butiker som mera tillfälliga platser där nyttigheter säljs eller hyrs ut. Vid t. ex. hemförsäljning utgör varje presumtiv kunds bostad ett säljställe. Enligt punkt 2 kan åläggande också innebära att informationen skall tas upp i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen. En sådan skyldighet är relativ i den meningen att den får betydelse endast i den mån näringsidkaren väljer att använda sig av sådana marknadsföringsmetoder som åläggandet gäller. Näringsidkaren kan sålunda inte åläggas att i sin marknadsföring använda annons eller annan framställning med ett av domstolen bestämt innehåll. Med uttrycket andra framställningar åsyftas inte bara skriftliga meddelanden såsom affischer och massdistribuerad direktreklam utan också exempelvis demonstrationer och reklamfilmer. I regel blir det framställningar som riktas till en större krets, men i undantagsfall kan föreskrifter också meddelas rörande innehållet i personliga säljbrev eller muntlig argumentation vid försäljning i hemmen eller per telefon.

Punkt 3 i andra stycket innebär att näringsidkare kan åläggas att i viss form lämna information till konsument som begär det. En sådan föreskrift kan användas som komplement till en föreskrift om skyldighet att lämna information på säljstället eller i annonser o. d. Härigenom kan man uppnå att konsument, i fall då näringsidkaren avstår från annonsering, ändå kan få tillgång till den åsyftade informationen utan att behöva besöka säljstället. Om det anses påkallat, bör en föreskrift av detta slag, i enlighet med reklamutredningens förslag, kunna förenas med en rätt för näringsidkaren att ta ut en avgift som täcker kostnaden för översändandet.

4 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om produktsäkerhet och otjänliga produkter i enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen.

I *första stycket* föreskrivs sålunda att marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att fortsätta saluhålla en vara som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom eller som är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. På motsvarande sätt som gäller enligt 2 och 3 §§ kan förbud meddelas även anställd och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Bestämmelsen har i enlighet med konsumentverkets förslag men i motsats till de föregående paragraferna begränsats till att gälla varor. Det faller sig knappast naturligt att i detta sammanhang likställa tjänster och andra nyt-

tigheter med varor. I fråga om begreppet vara hänvisas till vad som har anförts under de föregående paragraferna, liksom i fråga om begreppet näringsidkare.

Som har anförts i den allmänna motiveringen skall förbud endast kunna gälla varor som erbjuds konsumenter för enskilt bruk. Försäljning till andra än privatpersoner omfattas alltså inte av regleringen.

Första meningen i stycket gäller varor med skadebringande egenskaper. Skaderisken skall alltså knyta sig till själva varans konstruktion eller utformning. Risken skall vidare vara så betydande att ett förbud inte uppenbart är ett alltför långtgående ingrepp. I vissa fall torde det med hänsyn till varans särskilda beskaffenhet utan närmare utredningar stå klart att varan medför sådan skaderisk. I andra fall kan ställningstagandet grundas på provningar, rapporter om skadefall eller annan utredning.

Andra meningen i stycket avser varor som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. Formuleringen innebär att förbud endast skall riktas mot funktionsodugliga varor. Bedömningen skall grunda sig på objektivet påvisbara förhållanden. Till grund för bedömningen bör normalt ligga resultatet av provningsverksamhet eller sammanställningar av konsumenterfarenheter. Avsikten är inte att lågprisvaror eller utrangeringsvaror skall förbjudas så länge de förmår fylla en funktion för konsumenterna.

Varans huvudsakliga ändamål utgör den eller de former av användning eller förbrukning av varan som framstår som normal eller i varje fall nära till hands liggande för ifrågavarande typ av vara. Härvid skall hänsyn normalt tas till upplysningar om varans hantering eller användning som näringsidkaren ger genom märkning eller genom annan information vid eller i anslutning till saluhållandet. Genom att i lagtexten anges att varans huvudsakliga ändamål skall läggas till grund för bedömningen markeras att avsikten inte är att mer speciella ändamål som kommit till uttryck i produktlöften vid marknadsföring skall beaktas. Ingrepp mot oriktiga, vilseledande eller överdrivna produktlöften i marknadsföring bör som hittills ske enligt reglerna om otillbörlig marknadsföring. För att nämna ett exempel förutsätts att saneringen av reklamen på hälsovårdsmedlens område, där erfarenhetsmässigt överdrivna produktlöften är vanliga, också fortsättningsvis sker genom sådana ingrepp i första hand. Förbud grundat på förevarande bestämmelse ifrågakommer i regel först då otjänligheten knyter sig till själva varans konstruktion eller utformning oberoende av utformningen av marknadsföringen av varan.

Jag vill påpeka att till skillnad mot vad som gäller vid bedömning enligt 2 §, omvänd bevisbörda inte skall tillämpas vid bedömning enligt 4 §.

Enligt *andra stycket* skall de bestämmelser som nu har behandlats gälla även när konsumenten erbjuds att mot vederlag förvärva nyttjanderätt till vara för enskilt bruk. Därigenom täcker bestämmelserna också uthyrning och liknande till privatpersoner.

Paragrafens *tredje stycke* syftar till att förebygga kompetenskonflikter mellan olika myndigheter. Bestämmelsen innebär att förbud enligt första stycket

inte får meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan med samma ändamål som förbudet skulle fylla. Frågan har behandlats närmare i den allmänna motiveringen. Det förekommer att en myndighet har meddelat förbud mot t. ex. viss användning av en vara men inte kan hindra att den säljs. I sådana fall, där speciallagstiftningen har begränsad räckvidd, bör hinder inte föreligga att ett förbud meddelas enligt förevarande paragraf. Förbudet har då ett vidare ändamål än specialregleringen. Självfallet bör KO i dessa fall samråda med den berörda myndigheten.

5 §

I denna paragraf föreskrivs att förbud eller åläggande enligt 2–4 § skall förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt. Föreskriften motsvarar 1 § första stycket sista meningen lagen om otillbörlig marknadsföring.

6 – 9 §§

Dessa paragrafer är likalydande med 2 – 5 §§ lagen om otillbörlig marknadsföring fränsett redaktionella jämkningar, föranledda av vad som har anförts under 2 § om uttrycket vara eller tjänst.

10 §

Denna paragraf anger vem som kan göra ansökan om förbud eller åläggande enligt 2–4 §. Föreskrifterna stämmer överens med vad som gäller enligt 6 § lagen om otillbörlig marknadsföring, fränsett att ansökan av näringsidkare inte kommer i fråga beträffande åläggande enligt 3 § eller förbud enligt 4 §.

11 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att tillhandahålla KO upplysningar och utredningsmaterial. Bestämmelserna, som har berörts i den allmänna motiveringen, avser utredningsskedet. Motsvarande bestämmelser avseende tillsyn över att meddelade förbud och ålägganden åtlöds finns i 16 §.

Enligt paragrafens *första stycke* är näringsidkare skyldig att på anmaning av KO komma in med yttrande eller upplysning i ärende om tillämpning av 2–4 §. Föreskriften motsvarar 6 a § lagen om otillbörlig marknadsföring. Vidare föreskrivs att näringsidkare, när beslut om förbud eller åläggande enligt 2–4 § kan antagas komma i fråga, är skyldig att på anmodan av KO tillhandahålla handling, varuprov och liknande som kan ha betydelse för utredningen i ärendet. Med beslut enligt 2–4 § jämställs som framgår av 14 och 15 §§ i dessa paragrafer avsedda beslut av KO.

Enligt *andra stycket* kan KO förelägga vite, om anmaning som avses i första stycket inte följs. Vitesbeloppet har maximerats till 10 000 kr.

Näringsidkare bör i allmänhet vara skyldig att tillhandahålla varuprov och liknande kostnadsfritt. I enlighet med vad som för motsvarande fall har föreslagits i de olika utredningsförslagen bör dock finnas möjlighet för KO att lämna ersättning för provet, om det föreligger särskilda skäl. En bestämmelse med detta innehåll har tagits upp i paragrafens *tredje stycke*. Skäl för ersättning kan t. ex. vara att kontrollen avser en dyrbar produkt eller att undersökningen kommit att omfatta flera provexemplar än som kan anses ha varit befogat.

Bestämmelser om besvär över KO:s beslut enligt denna paragraf finns i 22 §. Beslut rörande skyldighet att komma in med yttrande eller upplysning skall inte kunna överklagas. Detta är i överensstämmelse med vad som gäller enligt 6 a § lagen om otillbörlig marknadsföring. Beslut som avser tillhandahållande av handling, varuprov och liknande kan vara av väsentligt större betydelse för enskilda. Med hänsyn härtill skall de kunna överklagas hos kammarrätten.

12 – 13 § §

I dessa paragrafer finns bestämmelser om möjlighet till omprövning av beslut och om interimistiska beslut. Bestämmelserna om detta i 7 – 8 §§ lagen om otillbörlig marknadsföring har gjorts tillämpliga även när fråga är om åläggande enligt 3 § eller förbud enligt 4 §. Möjligheten till omprövning gäller givetvis också beslut som har meddelats av KO enligt 14 eller 15 §.

14 §

Denna paragraf innehåller samma regler om förbudsföreläggande som nu finns i 9 § lagen om otillbörlig marknadsföring. Reglerna har utsträckts till att gälla också förbud enligt 4 §. Den nuvarande föreskriften om rätt för regeringen att meddela närmare bestämmelser om förbudsföreläggande har utgått såsom överflödigt. Regeringen kan utan bemyndigande meddela föreskrifter om verkställighet av lagen.

15 §

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör KO ha möjlighet att ge föreläggande om information enligt samma grunder som enligt närmast föregående paragraf gäller för förbudsföreläggande. Denna nya form av föreläggande kan lämpligen benämnas informationsföreläggande. I denna paragraf föreskrivs sålunda att fråga om åläggande enligt 3 § i fall som inte är av större vikt får prövas av KO genom informationsföreläggande. Reglerna är utformade på samma sätt som reglerna om förbudsföreläggande.

16 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om tillsyn över att förbud eller åläggande enligt 2 – 4 §, varmed avses även sådana som gäller på grund av 14 och 15 §§, åttlyds. Sålunda föreskrivs i första stycket att den som avses med förbud eller åläggande är skyldig att på anmaning av KO tillhandahålla upplysning, handling, varuprov och liknande som behövs för sådan tillsyn. Följs inte anmaningen kan KO förelägga vite. Vitesbeloppet har liksom i 11 § maximerats till 10 000 kr.

I andra stycket har tagits upp samma bestämmelse som i 11 § tredje stycket om möjlighet för KO att lämna ersättning för varuprov och liknande, om det föreligger särskilda skäl.

Bestämmelsen i sista stycket har hämtats från utredningsförlagen. Den innebär att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om skyldighet för dem som skall tillhandahålla varuprov och liknande enligt första stycket att ersätta KO kostnader för provtagning och undersökning. Även här bör huvudregeln vara att berörd näringsidkare skall stå för kostnaderna.

Beslut av KO enligt denna paragraf skall kunna överklagas hos kamarrätten. Detsamma skall gälla beslut av myndighet vid tillämpning av föreskrifter som har meddelats enligt sista stycket.

17 – 20 §§

Dessa paragrafer stämmer överens med 10 – 13 §§ lagen om otillbörlig marknadsföring, fränsett redaktionella jämkningar. I 19 §, som behandlar skadeståndsfrågor, har tagits in en erinran om att det finns särskilda bestämmelser om rätt för konsument att få skadestånd. Här avses i första hand konsumentköplagen.

21 §

I denna paragraf anges att den som hos myndighet har tagit befattning med ärende enligt lagen inte får obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid har erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Bestämmelsen är utformad på samma sätt som andra liknande regler om tystnadsplikt och torde inte behöva motiveras närmare. Föreskrifter om straff för brott mot bestämmelser om tystnadsplikt finns fr. o. m. den 1 januari 1976 i 20 kap. 3 § brottsbalken.

22 §

Denna paragraf innehåller de besvärshbestämmelser som har behandlats vid 11 och 16 §§.

Övergångsbestämmelserna

Den nya lagstiftningen kan börja tillämpas först när de organisatoriska frågor som har behandlats i den allmänna motiveringen har lösts. Med hänsyn till den ytterligare utredning som avses ske av dessa frågor är det inte lämpligt att nu fastställa tidpunkt för ikraftträdandet. Det har därför ansetts att den nya lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

När den nya lagen träder i kraft, skall lagen om otillbörlig marknadsföring upphöra att gälla. Beslut som har meddelats enligt den lagen bör anses som om de hade meddelats enligt den nya lagen. Motsvarande gäller andra åtgärder som har vidtagits med tillämpning av den upphävda lagen. En föreskrift av denna innebörd har tagits upp som övergångsbestämmelse.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsdomstol m. m.

Ändringarna i denna lag innebär i huvudsak att de nuvarande föreskrifterna om handläggning av ärenden om otillbörlig marknadsföring blir tillämpliga på ärenden enligt den nya marknadsföringslagen.

I 18 § har tagits in de nya bestämmelser om vittnesförhör och infordrande av bevismaterial som har behandlats i den allmänna motiveringen.

Bestämmelsen om vittnesförhör har utformats så att marknadsdomstolen kan besluta att den som inte är part skall höras som vittne. Som har framgått av den allmänna motiveringen är syftet att utsagor inför domstolen i vissa fall skall avges under den särskilda sanningsplikt som följer med avläggande av sådan ed eller försäkran som föreskrivs i 36 kap. rättegångsbalken (RB). RB är inte direkt tillämplig på marknadsdomstolen men det är avsett att domstolen i stort sett skall följa dess principer. När möjlighet införs för domstolen att anordna vittnesförhör under edsansvar, kan det alltså i och för sig förutsättas att domstolen kommer att följa RB:s vittnesregler. Med hänsyn till det straffansvar som kan följa på mened har jag emellertid funnit att vissa föreskrifter i RB om vittnen har sådan vikt att de bör vara formellt gällande också vid marknadsdomstolen. Att detta skall vara fallet med föreskrifterna i 36 kap. 11 och 12 §§ om ordningen för avläggande av ed eller försäkran är självklart. Likaså bör gälla föreskrifterna i 36 kap. 13 § första stycket om att ed eller försäkran inte får avläggas av den som är under 15 år eller finnes på grund av rubbad själsverksamhet sakna erforderlig insikt om betydelsen av ed eller försäkran. Vidare bör gälla RB:s regler om att nära anhöriga till part är undantagna från vittnesskyldighet (36 kap. 3 §) och skall erinras om detta innan vittnesförhör äger rum (36 kap. 10 § andra stycket). Vittnesplikten för vissa tjänstemän, advokater, läkare m. fl. bör vara begränsad med hänsyn till tystnadsplikten i enlighet med 36 kap. 5 § RB. Bestämmelsen i 36 kap. 6 § om att vittne får vägra att yttra sig i vissa fall bör också gälla. Slutligen bör även tillämpas föreskriften i 36 kap. 14 § om att vittne skall erinras om sin sanningsplikt, vikten av ed

eller försäkran och, i förekommande fall, de begränsningar i vittnesplikten som anges i 36 kap. 5 och 6 §§. På grund av det anförda har i 18 § lagen om marknadsdomstol angetts att 36 kap. 3, 5 och 6 §§, 10 § andra stycket, 11 och 12 §§, 13 § första stycket och 14 § RB skall äga motsvarande tillämpning i fråga om vittnesförhör vid marknadsdomstolen.

Det förhållandet att vissa föreskrifter i RB skall vara direkt tillämpliga vid marknadsdomstolen – något som redan tidigare har en motsvarighet i 8 och 16 §§ lagen om marknadsdomstol – får inte tolkas så, att domstolen skall lämna andra bestämmelser i RB utan beaktande. Som jag förut har anfört är det tvärtom förutsatt att domstolen generellt, men utan att vara bunden av detaljregler, skall tillämpa RB:s principer.

För det fall att vittne utan giltigt skäl vägrar att avlägga ed eller försäkran eller att avge vittnesmål eller besvara fråga har vidare i 18 § lagen om marknadsdomstol föreskrivits att domstolen får ge vitesföreläggande. Detta är samma tvångsmedel som domstolen kan tillgripa för att förmå någon att inställa sig personligen inför domstolen. Något behov av andra tvångsmedel finns knappast. På denna punkt föreligger alltså en viss avvikelse från RB, enligt vilken också häkte kan komma i fråga (36 kap. 21 §).

Jag vill påpeka att en formell jämkning av de nu behandlade bestämmelserna bör ske, om RB:s regler om ed ändras i enlighet med ett förslag som regeringen har remitterat till lagrådet denna dag.

Regler om ersättning till den som inte är part och som inställt sig efter kallelse av domstolen finns i 18 § sista stycket lagen om marknadsdomstol. De gäller både den som hörs såsom vittne och annan.

I 18 § andra stycket har gjorts en ändring som ger domstolen ökade möjligheter att fordra in bevismaterial. Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen.

Slutligen har i 18 § förts in ett nytt tredje stycke med vissa bestämmelser rörande de viten som kan föreläggas enligt paragrafen. Dessa viten är s. k. processuella viten vilka syftar till att förmå part eller annan att i något visst hänseende bidra till utredningen inför domstolen. De har alltså en annan karaktär än de viten domstolen förelägger i samband med t. ex. ett förbud mot otillbörlig marknadsföring. RB innehåller i 9 kap. 8 § vissa allmänna bestämmelser om processuella viten. Där anges att domstol som enligt RB förelägger någon vite skall bestämma vitet till belopp, som med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att iaktta föreläggandet. Vite får inte bestämmas under 10 eller över 5 000 kr. När vite har utdömts och nytt vite föreläggs, får dock beloppet höjas upp till 10 000 kr. I paragrafen föreskrivs vidare att vitesföreläggande skall delges den det avser, att vite inte får föreläggas om straff är utsatt och att vite inte heller får föreläggas staten. Slutligen föreskrivs att vite inte får utdömas, om ändamålet med vitet har förfallit när frågan om utdömande kommer upp.

De angivna reglerna i RB torde tillämpas vid marknadsdomstolen med

det undantaget att de fastställda högsta vitesbeloppen i speciella fall kan tänkas vara otillräckliga som tvångsmedel. Marknadsdomstolen bör i sådana fall ha möjlighet att förelägga högre vitesbelopp än som anges i RB. Jag anser det dock olämpligt att avvika från principen att lagen skall ange maximibelopp för vitena, särskilt som vitena både föreläggs och utdöms (enligt 22 §) av samma instans genom beslut som inte kan överklagas. Jag förordar att beloppsgränsen anges till 50 000 kr. med möjlighet till förhöjning till 100 000 kr. vid upprepat föreläggande. Den föreslagna bestämmelsen i 18 § tredje stycket innebär således att i fråga om vite som avses i paragrafen skall tillämpas 9 kap. 8 § RB med förhöjning av maximibeloppen enligt vad jag nu har anført.

13.3 Förslaget till lag om ändring i konsumentköplagen

Konsumentköplagen gäller när konsument från näringsidkare köper vara som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk. I lagen anges bl. a. konsumentens grundläggande befogenheter vid fel i varan, t. ex. att låta köpet gå åter eller att göra avdrag på köpeskillingen. Vad som skall räknas som fel i det enskilda fallet får avgöras med ledning av allmänna köprättsliga normer. Lagen anger dock några särskilda situationer där en vara skall anses felaktig och konsumenten således kan göra gällande sina befogenheter. Så är fallet när säljaren lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och uppgiften kan antas ha inverkat på köpet (7 § första stycket). Detsamma gäller om uppgiften lämnats av tillverkaren eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, under förutsättning att säljaren återopat uppgiften eller – för visst fall – underlåtit att rätta den (7 § andra stycket). Varan skall vidare anses behäftad med fel om den säljs i strid mot förbud som meddelats från hälso- eller säkerhetssynpunkt (8 §). Slutligen skall varan anses felaktig i vissa situationer där klausuler om befintligt skick eller garantiutfästelser förekommer (9 och 10 §§). Beträffande den närmare innebörden av de berörda bestämmelserna i konsumentköplagen hänvisas till prop. 1973:138 s. 200–247.

Enligt förslaget till marknadsföringslag kan näringsidkare vid vite åläggas att lämna information som har särskild betydelse från konsumentens synpunkt (3 §). Vidare kan näringsidkare vid vite förbjudas att fortsättningsvis saluhålla vara som brister i produktsäkerhet eller användbarhet (4 §). Underlåter näringsidkare att rätta sig efter åläggande eller förbud, kan vitet dömas ut.

Reglerna i marknadsföringslagen är av näringsrättslig natur. De ingriper således inte direkt i det civilrättsliga förhållandet mellan näringsidkare och enskilda konsumenter. Detta betyder att en underlåtelse att rätta sig efter ett näringsrättsligt åläggande eller förbud inte utan vidare påverkar den enskilda konsumentens befogenheter mot säljaren. För att säljaren i ett sådant fall skall drabbas av påföljder erfordras särskilda civilrättsliga regler av det

slag som finns i konsumentköplagen. I den allmänna motiveringen har framhållits att konsumentköplagens regler inte täcker alla de situationer som på det näringsrättsliga planet kan angripas enligt marknadsföringslagen och att konsumentköplagens regler därför bör byggas ut.

7 §

I ett nytt tredje stycke har tagits in regler om säljarens ansvar vid underlåtelse att fullgöra sådant åläggande att lämna information som har meddelats enligt marknadsföringslagen. Det skall härvid vara fråga om information rörande varans beskaffenhet eller användning. Om underlåtsen kan antas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel.

Åläggande som här avses kan ha lämnats direkt av marknadsdomstolen med stöd av lagens 3 §. Samma rättsverkan som ett åläggande av marknadsdomstolen har ett av KO enligt 15 § meddelat informationsföreläggande, om det har godkänts av den som föreläggandet riktar sig till.

Säljaren har ett motsvarande civilrättsligt ansvar i fall då informationsåläggande har riktats till varans tillverkare eller annan som i tidigare säljled tagit befattning med varan och denne inte har rättat sig efter åläggandet. Det krävs emellertid i sådant fall att säljaren har känt till eller bort känna till den andres underlåtelse att följa åläggandet.

En begränsning av säljarens ansvar såväl för egna som för andras underlåtelse i informationshänseende ligger i att varan skall anses behäftad med fel endast om underlåtsen kan antas ha inverkat på köpet. Har t. ex. säljaren eller producenten ålagts att vid annonsering lämna information om viss egenskap hos varan men underlåtit detta, kan underlåtsen inte antas ha inverkat på köpet, om säljaren vid köpetillfället upplyst konsumenten om saken.

Den civilrättsliga påföljden bör kunna göras gällande oavsett om ett med åläggandet förbundet vite har dömts ut eller inte. Emellertid bör naturligtvis endast fall där det står klart att åläggandet inte har fullgjorts kunna leda till att paragrafen blir tillämplig.

8 §

Ändringen i denna paragraf tar sikte på försäljning som sker i strid mot förbud som har meddelats enligt 4 § marknadsföringslagen, varmed enligt 14 § samma lag jämställs förbud som har meddelats av KO genom förbudsåläggande som har godkänts i vederbörlig ordning. Säljs en vara i strid mot sådant förbud som nu har angetts, skall varan anses behäftad med fel och konsumenten kan alltså t. ex. häva köpet och få pengarna tillbaka.

För att ett förbud som har meddelats i författning eller av myndighet skall leda till att varan anses felaktig krävs enligt 8 § i dess nuvarande

lydelse att förbudet syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall eller till att eljest hindra användning av vara som inte är tillförlitlig från säkerhets-synpunkt. Har däremot förbud meddelats med stöd av marknadsföringslagen skall enligt förslaget varan anses felaktig oavsett om förbudet har lämnats av säkerhetsskäl eller av annan anledning, t. ex. därför att varan bedömts vara uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål.

Påpekas bör att paragrafen inte kan tillämpas retroaktivt. Ett förbud som meddelas först efter försäljningen av en viss vara kan alltså inte åberopas till stöd för att varan skall anses felaktig enligt denna paragraf. Detta hindrar inte att varan kan anses behäftad med fel enligt någon annan bestämmelse, t. ex. 9 § konsumentköplagen.

14 §

I denna paragraf har lagts till en regel om skadeståndsskyldighet för en varas tillverkare eller annan, som i tidigare säljled har tagit befattning med varan, i fall då denne har underlåtit att fullgöra ett informationsåläggande och underlåtelser kan antas ha inverkat på köpet.

14 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga förslagen till

1. marknadsföringslag,
2. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.,
3. lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877),

dels att godkänna vad jag har anfört i fråga om organisationen på det konsumentpolitiska området.

15 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Varudeklarationsutredningens förslag till Lag om varudeklaration

1 §

Om det är påkallat av hänsyn till människors liv eller hälsa kan Konungen föreskriva, att vara av visst slag för att av näringsidkare få saluhållas till konsument skall uppfylla bestämda krav vad gäller innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Varan skall, om sådan föreskrift givits, vara tydligt märkt med uppgift om att den fyller uppställda krav.

2 §

Är det av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt kan Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer föreskriva, att vara av visst slag för att av näringsidkare få saluhållas till konsument skall vara tydligt märkt med uppgift om

1. varuslag, innehåll, mått, vikt, volym, storlek eller pris,
2. egenskaper av betydelse för bedömning av varan från hälso- eller säkerhetssynpunkt,
3. egenskaper i övrigt av betydelse för bedömning av varans kvalitet eller bruksegenskaper,
4. lämplig förvaring, skötsel eller hantering av varan,
5. tillverkarens, importörens eller säljarens namn eller firma samt hemort.

3 §

I samband med att föreskrift meddelas enligt 1 eller 2 § får bestämmas att märkningen skall utformas och anbringas på varan på visst sätt.

4 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och i anslutning därtill meddelade föreskrifter utövas av myndighet som Konungen bestämmer.

Tillsynsmyndigheten har rätt att hos tillverkare, importör eller säljare efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

5 §

För tillsynen äger tillsynsmyndigheten uttaga varuprov ur tillverkares, importörs eller säljares lager. För sådant prov utgår ersättning om särskilda skäl föreligger.

Om skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov förordnar Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

6 §

Den som tagit befattning med utredning eller tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han under uppdraget eller i tjänsten erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

7 §

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 1–3 §§ eller bryter mot 6 §.

Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 4 § andra stycket.

8 §

Allmänt åtal för brott mot 6 § får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

9 §

För tillvaratagande av konsumentintresset får organisation, vilken är att anse som huvudorganisation enligt lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt, föra talan mot beslut enligt denna lag i den mån det är tillåtet enligt bestämmelser som meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974.

Reklamutredningens förslag till Lag om information i reklam och annan marknadsföring

Härigenom förordnas som följer

1 §

Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer kan föreskriva skyldighet för näringsidkare att lämna information rörande vara eller tjänst som utbjudes till konsument, om det är av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt att sådan information tillhandahålls och det icke på grund av överenskommelse med berörda näringsidkare eller eljest finnes grundad anledning antaga att informationen ändå kommer att lämnas.

Informationen kan avse bland annat

1. varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper,
2. lämplig användning, förvaring och skötsel av varan,
3. priset och betalningsvillkoren,
4. förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare,
5. vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten.

Föreskrift får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på varan eller dess förpackning eller i annan form tillhandahållas hos den som utbjuder varan eller tjänsten,
2. upptagas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen,
3. i viss form tillställas konsument på särskild begäran.

2 §

Innan föreskrift meddelas skall företrädare för berörda näringsidkare beredas tillfälle att yttra sig.

3 §

Tillsyn över efterlevnaden av föreskrift utövas av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

4 §

Näringsidkare som beröres av föreskrift är skyldig att på anmaning av

tillsynsmyndighet tillhandahålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Efterkommes ej anmaning, får myndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 5 000 kronor.

5 §

För tillsynen får tillsynsmyndighet uttaga varuprov ur näringsidkares lager. För sådant prov utgår ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsynen.

Bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Den som överträder vitesförbud enligt lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring får dock ej dömas till ansvar enligt denna paragraf för gärning som omfattas av förbudet.

7 §

Allmänt åtal för överträdelse av föreskrift får väckas endast efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen. Har tillsynsmyndighet anmält gärningen till åtal, skall sådant medgivande lämnas, om ej konsumentombudsmannen finner att gärningen bör föranleda förbud enligt lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring.

8 §

Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter häremot dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

9 §

Talan mot tillsynsmyndighets beslut enligt 4 eller 5 § föres hos kamrarrätten genom besvär.

Mot beslut som myndighet meddelat med stöd av Kungl. Maj:ts för-

ordnande enligt lagen föres talan hos Kungl. Maj:t genom besvär. För tillvaratagande av konsumentintresset får talan mot sådant beslut föras av sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

Denna lag träder i kraft den

Konsumentverkets förslag till Produktsäkerhetslag

1 §

Medför användning eller förbrukning av en vara särskild risk för skada på person eller egendom på grund av varans egenskaper, kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva, att varan får saluhållas av näringsidkare till konsument endast om den uppfyller bestämda krav i fråga om innehåll eller beskaffenhet (grundkrav).

Motsvarande gäller om varan är otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål.

Har föreskrift om grundkrav meddelats, skall varan vid saluhållande vara tydligt märkt med uppgift om att den uppfyller kraven.

2 §

Näringsidkare som till konsument saluhåller vara, vars användning eller förbrukning medför särskild risk för skada på person eller egendom på grund av varans egenskaper, skall vidtaga de åtgärder och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka att varan orsakar skada.

3 §

Meddelande av föreskrift enligt 1 § skall, där inte särskilda skäl talar här emot, föregås av samråd eller överläggningar med berörda näringsidkare eller näringsidkarsammanslutningar.

Innan föreskrift i särskilt fall riktas mot viss näringsidkare, skall denne beredas tillfälle att yttra sig.

4 §

Denna lag är inte tillämplig i den mån det i lag eller annan författning eller av myndighet meddelats särskilda bestämmelser om saluhållande av sådan vara som avses i 1 §.

5 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

6 §

Tillsynsmyndighet har rätt att hos näringsidkare efter anmaning erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag. Efterkommes ej anmaning, får myndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 5 000 kronor.

7 §

För tillsynen får tillsynsmyndighet uttaga varuprov ur näringsidkares lager. För sådant uttaget prov utgår ersättning till näringsidkaren, om särskilda skäl föreligger. Tillsynsmyndigheten äger också tillträde till område, lokal eller annat utrymme som används i samband med hantering av varan och får där göra undersökning eller taga prov.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsynen.

Bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

8 §

Tillsynsmyndighet får meddela näringsidkare föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

Underlåter näringsidkare att vidtaga åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad.

9 §

Beslut i fråga om föreläggande eller förbud enligt denna lag utgör ej hinder att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det.

10 §

Om särskilda skäl föranleder det, kan tillsynsmyndighet meddela föreläggande eller förbud även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

11 §

Den som tagit befattning med ärende som avses i denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter häremot dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

12 §

Talan mot tillsynsmyndighets beslut enligt 1, 8 och 10 §§ föres hos marknadsdomstolen genom besvär.

Näringsidkare, som beslutet angår, får föra talan om beslutet gått honom emot. Sammanslutning av näringsidkare får föra talan för tillvaratagande av näringsidkarintressen. Sammanslutning av konsumenter eller löntagare får föra talan för tillvaratagande av konsumentintressen.

13 §

Tillsynsmyndighet äger förordna, att dess beslut att meddela föreläggande eller förbud skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

14 §

Talan mot tillsynsmyndighets beslut enligt 6 och 7 §§ föres hos kamrarrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft

Innehåll

Propositionen	- 1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till marknadsföringslag	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.	8
3 Förslag till lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877) ..	10
Utdrag av regeringsprotokollet den 16 oktober 1975	12
1 Inledning	12
2 Bakgrund	14
2.1 Gällande rätt m. m.	14
2.2 Frivilliga provnings- och märkningssystem	16
2.2.1 VDN-systemet	16
2.2.2 Andra frivilliga system	17
2.3 Arbetet hos konsumentverket	18
3 Varudeklarationsutredningen	19
3.1 Allmänna synpunkter	19
3.2 Frivillig deklaration	20
3.3 Deklarationsskyldighet	22
3.4 Lagförslaget	24
3.4.1 Lagtekniska frågor	24
3.4.2 Lagens närmare tillämpningsområde	25
3.4.3 Ansvar och kontroll m. m.	26
3.5 Förhållandet till annan lagstiftning	27
4 Yttranden över varudeklarationsutredningens betänkande	27
4.1 Allmänna synpunkter	27
4.2 Deklarationsskyldigheten	31
4.3 Lagförslaget	32
4.3.1 Lagstiftningens utformning och tillämpningsområde m. m.	32
4.3.2 Ansvar och kontroll m. m.	34
4.4 Förhållandet till annan lagstiftning	34
5 KO:s skrivelse	35
5.1 Inledande synpunkter	35
5.2 Informationsskyldighet	35
5.3 Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring .	36
5.4 Tillägs- och kombinationserbjudanden	37
5.5 Vittnesed i marknadsdomstolen	39
6 Yttranden över KO:s skrivelse	40
6.1 Informationsskyldighet och beriktigande av vilseledande upp- gifter i marknadsföring	40
6.2 Tillägs- och kombinationserbjudanden	41
6.3 Vittnesed i marknadsdomstolen	43

7	Reklamutredningen	44
7.1	Allmänna synpunkter.....	44
7.2	Standardiserad information i reklamen	45
7.3	Synpunkter på gällande regler m. m.....	47
7.4	Formerna för påverkan på producenterna.....	48
7.4.1	Allmänt	48
7.4.2	Förhandlingsverksamheten.....	48
7.5	Lagförslaget	50
7.5.1	Lagtekniska frågor m. m.....	50
7.5.2	Lagens närmare tillämpningsområde	52
7.5.3	Ansvar och kontroll m. m.....	53
7.6	Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten...	54
7.7	Förhållandet till marknadsföringslagen.....	55
7.8	Särskilda frågor	56
7.8.1	Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring	56
7.8.2	Befrielse från reklamskatt i vissa fall.....	58
7.8.3	Överdrivet bruk av reklam.....	58
7.8.4	Statistik och forskning om reklam	59
8	Yttranden över reklamutredningens betänkanden	60
8.1	Allmänna synpunkter.....	60
8.2	Informationsskyldigheten.....	62
8.3	Lagförslaget	64
8.3.1	Lagtekniska frågor m. m.....	64
8.3.2	Lagens närmare tillämpningsområde m. m	69
8.4	Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten...	69
8.5	Förhållandet till annan lagstiftning.....	70
8.6	Organisatoriska frågor.....	71
8.7	Särskilda frågor	74
8.7.1	Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring	74
8.7.2	Befrielse från reklamskatt i vissa fall.....	75
8.7.3	Överdrivet bruk av reklam.....	75
8.7.4	Statistik och forskning om reklam	76
9	Konsumentverkets rapport.....	76
9.1	Allmänna synpunkter.....	76
9.2	Förekommande brister i produktsäkerhet m. m.....	77
9.3	Förslag till åtgärder	78
9.3.1	Åtgärder avseende produktsäkerhet.....	78
9.3.2	Åtgärder avseende otjänliga produkter	79
9.4	Lagförslaget	80
9.4.1	Lagtekniska frågor m. m.....	80
9.4.2	Lagens närmare tillämpningsområde.....	81
9.4.3	Ansvar och kontroll m. m.....	82

9.5 Förhållandet till annan lagstiftning	83
10 Yttranden över konsumentverkets rapport	84
10.1 Allmänna synpunkter	84
10.2 Lagförslaget	85
10.2.1 Lagtekniska frågor m. m.	85
10.2.2 Formerna för ingripanden	86
10.2.3 Lagens närmare tillämpningsområde	88
10.2.4 Ansvar och kontroll m. m.	90
10.3 Förhållandet till annan lagstiftning	91
11 Föredraganden	92
11.1 Inledning	92
11.2 Formerna för påverkan på producenterna m. m.	94
11.2.1 Allmänt	94
11.2.2 Samordningsfrågor	96
11.2.3 Varudeklarationer och reklam	97
11.3 Huvuddragen i lagstiftningen	98
11.3.1 Förutsättningarna för ingripanden	98
11.3.2 Lagtekniska frågor m. m.	103
11.3.3 Ansvar och kontroll m. m.	109
11.4 Informationsskyldighetens förhållande till tryckfriheten ..	111
11.5 Förhållandet till annan lagstiftning	113
11.6 Organisatoriska frågor	114
11.7 Särskilda frågor	117
11.7.1 Beriktigande av vilseledande uppgifter i marknadsföring	117
11.7.2 Tilläggs- och kombinationserbudanden	118
11.7.3 Reklamskattefrågor	121
11.7.4 Överdrivet bruk av reklam	122
11.7.5 Statistik m. m.	123
11.7.6 Vittnesed i marknadsdomstolen m. m.	123
12 Upprättade lagförslag	124
13 Specialmotivering	124
13.1 Förslaget till marknadsföringslag	124
13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsdomstol m. m.	132
13.3 Förslaget till lag om ändring i konsumentköplagen	134
14 Hemställan	136
15 Beslut	136
Bilagor	137
1 Varudeklarationsutredningens förslag till lag om varudeklaration	137
2 Reklamutredningens förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring	139
3 Konsumentverkets förslag till produktsäkerhetslag	142

