

Regeringens proposition

1984/85: 213

om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418), m. m.;

beslutad den 15 maj 1985.

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

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att systemet med riktlinjer för producentpåverkan, utfärdade av konsumentverket, och tvingande beslut i enskilda fall, meddelade av marknadsdomstolen med stöd av marknadsföringslagen (1975: 1418), skall bibehållas.

Enligt 4 § marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen förbjuda en näringsidkare att saluhålla en farlig eller otjänlig produkt till konsumenter för enskilt bruk. Förbudet riktas alltså mot detaljistledet. I propositionen föreslås en utvidgning, så att försäljningen av varan kan stoppas också i tidigare led. Detta innebär att tillverkare, importörer och grossister kan förbjudas att tillhandahålla varan till senare säljled.

I prop. 1984/85: 110 om konsumenttjänstlag har föreslagits att 4 § marknadsföringslagen skall avse också tjänster som omfattas av konsumenttjänstförslaget. Nu föreslås att produktsäkerhetsbestämmelsen skall vidgas till att omfatta hela tjänsteområdet.

Marknadsdomstolen kan f. n. meddela ett förbud mot saluhållandet av en farlig vara m. m. under handläggningstiden i domstolen och fram till dess att ärendet avgörs (interimistiskt beslut). Huvudregeln är då att motparten först måste höras. Nu föreslås att marknadsdomstolen skall kunna meddela ett sådant interimistiskt beslut utan att höra denne, när synnerliga skäl föreligger. Förslaget medför en ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m. Vidare föreslås bl. a. att i sistnämnda lag skall tas in en regel om rätt för branschorganisationer att medverka i processen i marknadsdomstolen. Bakgrunden är den betydelse som domstolens beslut i enskilda ärenden får för näringslivet i övrigt.

Vidare behandlas de egenåtgärder som näringslivet kan vidta för att spåra och lösa konsumentproblem. Dessa åtgärder bör enligt propositionen vidgas påtagligt.

De föreslagna lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 7), lagrådets yttrande (s. 225) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 227).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste därför läsa alla tre delarna.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

Härigenom föreskrivs att 4 § marknadsföringslagen (1975: 1418) skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 1984/85:110

Föreslagen lydelse

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.

Saluhåller en näringsidkare till konsumenter för enskilt bruk en 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.

I den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs, kan marknadsdomstolen meddela en näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare förbud att fortsätta därmed. Även ett sådant förbud kan meddelas den som handlar på näringsidkares vägnar.

Vad som sägs i första stycket om saluhållande av varor gäller även då konsumenten erbjuds att mot ersättning förvärva nyttjanderätt till en vara för enskilt bruk eller att mot ersättning få en tjänst som avses i konsumenttjänstlagen (1985:000) utförd.

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

Vad som sägs i första och andra styckena om förbud mot saluhållande gäller i motsvarande fall även då nyttjanderätt till varor erbjuds mot ersättning eller tjänster tillhandahålls mot ersättning.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.¹

dels att 14, 15 och 18-20 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 13 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

I fråga om rätt för sammanslutningar av näringsidkare att medverka i ärenden som avses i 13 § andra meningen gäller följande särskilda regler.

Om en sammanslutning av näringsidkare gör sannolikt att utgången av ärendet kan ha betydande intresse för medlemmarna i sammanslutningen, får marknadsdomstolen på ansökan av sammanslutningen tillåta att denna, vid sidan av enskild part, medverkar i förfarandet och därvid åberopar bevisning.

Ansökningen om medverkan skall vara skriftlig och innehålla de skäl som den grundas på.

Parterna skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningen. Denna får inte bifallas, om parten på den sida som ansökningen om medverkan avser motsätter sig detta.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande.

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande. *Vidare skall den som medverkar enligt 13 a § kallas till sammanträdet.*

¹ Lagen omtryckt 1984: 294.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1972: 732.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning domstolen bestämmer.

Förhandling som avses i 4 eller 5 § konkurrenslagen (1982: 729) skall äga rum vid sammanträde med parterna inför domstolen eller dess ordförande. Domstolen eller ordföranden får även överlägga enskilt med part. Förhandlingen skall dock alltid avslutas vid sammanträde med parterna inför domstolen.

15 §

Ärende får avgöras och beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a § meddelas utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982: 729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975: 1418) eller 5 § lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. *I ett ärende om förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart besluta om förbud enligt 13 § samma lag, om synnerliga skäl föreligger.*

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. 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 §, 13 § första stycket och 14 § rättegångsbalken motsvarande tillämpning. Värgrar vittne utan giltigt skäl att avlägga ed 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.

Part eller den som medverkar enligt 13 a § 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.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.

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.

Den som ej är part *och inte heller medverkar enligt 13 a §* 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.

19 §

I marknadsdomstolens beslut varigenom ärende eller sådan fråga som avses i 15 a § avgörs anges de skäl på vilka beslutet grundas. *Beslutet* sänds till parterna samma dag som det meddelas.

I marknadsdomstolens beslut varigenom ärende eller sådan fråga som avses i 15 a § avgörs anges de skäl på vilka beslutet grundas. *Beslut som nu nämnts och beslut som avses i 15 § andra stycket* sänds till parterna *och till den som medverkar enligt 13 a §* samma dag som det meddelas.

20 §

Skall *inlägga*, kallelse, föreläggande, *beslut eller annan handling* tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Skall *ansökan*, kallelse *eller* föreläggande tillställas part eller annan, sker det genom delgivning. *Det samma gäller beslut som sänds enligt 19 §. Annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning, om det anses erforderligt.*

Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt konkurrenslagen (1982: 729), marknadsföringslagen (1975: 1418), lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller lagen (1984: 292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, får inte ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), om det inte finns anledning att anta att den sökta har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-02-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Feldt

Lagrådsremiss om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418), m. m.

1 Inledning

I marknadsföringslagen (1975:1418) finns bl.a. bestämmelser riktade mot otillbörlig marknadsföring, underlåtenhet att vid marknadsföring lämna information av särskild betydelse från konsumentsynpunkt och saluhållande av farliga eller otjänliga produkter. Marknadsdomstolen kan med stöd av dessa föreskrifter meddela förbud eller åläggande, förenat med vite och riktat mot ett enskilt företag. Konsumentverket ger genom olika riktlinjer för näringslivet mer konkreta regler om vad som mot denna bakgrund bör iaktas i fråga om skilda produkter, tjänster och säljsituationer m. m. Åtgärder av nu berört slag utgör en form av producentpåverkan, i syfte att främja konsumenternas intressen.

I september 1979 tillkallades en kommitté¹ med uppdrag att se över vissa konsumentpolitiska medel för producentpåverkan m. m. Uppdraget avsåg särskilt systemet med konsumentverkets riktlinjer samt tvingande beslut av marknadsdomstolen. Uppgiften var att värdera de erfarenheter som vunnits av den gällande ordningen och att undersöka om det fanns skäl att söka förbättra systemet.

Kommittén, som har arbetat under namnet riktlinjekommittén, överlämnade år 1983 betänkandet (SOU 1983: 40) Konsumentpolitiska styrmedel – utvärdering och förslag. Kommittén föreslår att den nuvarande ordningen för producentpåverkan skall bestå och att graden av självreglering inom näringslivet skall öka. Vidare föreslås vissa ändringar i marknadsföringsla-

¹ Professorn Solveig Wikström, ordförande, samt professorn Ulf Bernitz, numera landshövdingen Sven Heurgren, direktören E. O. Holm, hemkonsulenten Inger Persson och juris doktorn Sten Tengelin. Kommittén har biträts av sakkunniga och experter.

gen, bl. a. att förbud mot saluhållande av farliga eller otjänliga produkter skall kunna riktas inte som f. n. endast mot detaljister utan även mot tidigare säljled och att även tjänsteområdet skall täckas in. Andra lagförslag rör processen i marknadsdomstolen m. m.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Sundsvall, kommerskollegium (KK), marknadsdomstolen (MD), näringsfrihetsombudsmännen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket (KOV), allmänna reklamationsnämnden (ARN), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, socialstyrelsen (SoS), statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, arbetarskyddsstyrelsen, statens brandnämnd, statens provningsanstalt, statens mät- och provråd, statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs respektive Västernorrlands län, rättegångsutredningen (Ju 1977: 06), yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10), konsumentköpsutredningen (Ju 1977: 13), produktåterkallelsekommittén (H 1982: 06) och konsumentpolitiska kommittén (Fi 1983: 03).

KK har bifogat ett yttrande av Stockholms Handelskammare. Länsstyrelsen i Södermanlands län har bifogat yttranden av konsumentnämnderna i Eskilstuna, Flens, Katrineholms, Nyköpings och Strängnäs kommuner. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har bifogat yttrande av konsumentnämnden i Sundsvalls kommun.

Vidare har yttranden avgetts av Kooperativa förbundet (KF), Sveriges Industriförbund (SI), Svensk Industriförening, Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM), Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS), Svenska Tidningsutgivareföreningen, Hemkonsulenternas samrådsgrupp, Konsumentvägledarnas förening, Kooperativa konsumentgillesförbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

Sveriges Grossistförbund (SGF), Sveriges Köpmannaförbund, SHIO-Familjeföretagen, Företagareförbundet SFR, Svenska Handelskammarförbundet, Annonsörföreningen, Sveriges Reklambyråförbund och Sveriges marknadsförbund har anslutit sig till det av NDM angivna yttrandet. Också SI har anslutit sig till detta.

Yttrande har även kommit in från Synskadades Riksförbund.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels lagförslagen i betänkandet som *bilaga 2* och dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*. I fråga om utländska förhållanden och kommitténs närmare överväganden hänvisar jag till betänkandet, som även innehåller en översikt över svenska förhållanden av betydelse.

2 Allmän motivering

2.1 Konsumentpolitiska mål och medel – en bakgrundsbeskrivning

Konsumentpolitiken i Sverige bedrivs inom det marknadsekonomiska systemets ram. Drivkraften i marknadsekonomin är konkurrensen mellan företagen. För dessa är lönsamheten den nödvändiga och centrala faktorn. Konkurrensen förutsätter ett decentraliserat beslutsfattande med en betydande frihet för de ekonomiska enheterna att besluta om olika åtgärder beträffande produktion, distribution och konsumtion m. m. Ett växelspel kan då råda mellan utbud och efterfrågan.

Det marknadsekonomiska systemet för organisation av produktion och konsumtion innebär å den ena sidan fördelar för konsumenterna. Fungerar konkurrensen effektivt, främjas effektiviteten inom näringslivet och pressas priserna. Konkurrensen kan också driva fram en bredd i utbudet. Därmed ökas konsumenternas valfrihet och möjlighet att träffa rationella val. Målet är att uppnå bästa möjliga fördelning av samhällets resurser. Enkelt uttryckt gäller det att få fram så bra varor och tjänster som möjligt och till så låga priser som det går.

Å den andra sidan kan vi aldrig blunda för att den marknadsekonomiska modellen endast i teorin fungerar problemfritt. I själva verket finns det konstanta brister när man ser till hur modellen ter sig i praktiken. Den förutsätter att konkurrensen kan bedrivas helt fritt och att köpbesluten är fullständigt rationella. Så är ju i verkligheten ofta inte fallet. Olika hinder för importkonkurrensen kan skapa ett skyddat utrymme för svenska företag att höja sina priser omotiverat. Offentliga åtgärder kan minska utrymmet för konkurrensfriheten. Företagsåtgärder såsom kartellbildningar, prissamverkan och säljvägran kan hindra effektivitet och prispress. Vidare saknar konsumenterna ofta möjlighet att fatta de rationella köpbeslut som modellen bygger på och som skall styra resurserna dit där de används mest effektivt för oss alla. Modellen kräver på den punkten bl. a. att köparna alltid har full överblick över marknadens utbud i fråga om pris, kvalitet och alternativ, att köparna alltid får riktig och tillräcklig information om detta från företagen samt att köparna ständigt kan hantera dessa kunskaper på det vettigaste sättet och alltså fattar de från ekonomisk synpunkt klokaste besluten.

Alla vet att så fungerar vi inte i våra konsumentroller. Marknadsekonomin ger oss visserligen stora fördelar. Samtidigt är den som ekonomisk modell för resursfördelning närmast definitionsmässigt på olika punkter ofullkomlig. Friheten för företagen skapar ett utrymme även för olämpliga metoder. Bristerna från konsumentsynpunkt kan på en viss marknad bero på vinstjakt, konkurrenstryckets intensitet, konkurrensens inriktning på marginella egenskaper, okunnighet, kommunikeringssvårigheter, oetiska metoder eller annat.

Det är alltså uppenbart att det allmänna måste på olika sätt fortlöpande söka motverka bristerna i det marknadsekonomiska systemet, för att få det att fungera så bra som möjligt. Viktiga inslag är då bl. a. handelspolitiken, konkurrenspolitiken och konsumentpolitiken. Arbetet i riktlinjekommittén (RLK) berör i första hand utvecklingen på sistnämnda område. Som en bakgrund till de förslag av kommittén som jag här kommer att anmäla redovisar jag nu utvecklingen där.

Konsumentpolitikens uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Under 1950- och 1960-talen var det allmänns insatser på området i huvudsak begränsade till konsumentupplysning. Syftet därmed var bl. a. att öka konsumenternas kunskaper och därigenom göra det möjligt för dem att påverka företagets utbud av varor och tjänster. Direkta kontakter med företagen togs i allmänhet inte från myndigheternas sida. Samhällsingripandena mot olämpliga affärsmetoder skedde i huvudsak genom självreglering inom näringslivet.

Vid ingången av 1970-talet vidgades kraftigt ramen för det konsumentpolitiska arbetet. Genom lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring tog samhället ansvar för normbildningen därvidlag. Konsumentombudsmanen (KO) fick därvid i uppdrag att övervaka marknaden och beivra överträdelser på marknadsföringsområdet. Vidare uppdrogs åt marknadsrådet, numera marknadsdomstolen (MD), att handha den dömande funktionen. Senare inrättades också konsumentverket som en central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Utvecklingen har därefter lett till utökad lagstiftning, bl. a. marknadsföringslagen (1975: 1418, MFL). Denna lag trädde i kraft den 1 juli 1976. Vidare trädde då i funktion det nya konsumentverket (KOV), där verkschefen även är KO. Genom MFL fick myndigheterna ytterligare medel för ingripande. Lagen ger som nämnts f. n. möjlighet till tvångsåtgärder mot bl. a. otillbörlig marknadsföring, bristfälligt information och saluhållande av farliga eller otjänliga produkter m. m.

Lagstiftningen på konsumentområdet har som nyss berördes också i övrigt successivt byggts ut, bl. a. genom lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, konsumentköplagen (1973: 877), konsumentkreditlagen (1977: 981) och konsumentförsäkringslagen (1980: 38). Också den nya konkurrenslagen (1982: 729) är betydelsefull för konsumentkollektivet.

Utvecklingen under 1970-talet har inneburit att det allmänns insatser har utvidgats till att gälla inte bara informationen till konsumenterna utan även direkta kontakter med företagen från de konsumentpolitiska instansernas sida. Därvid söker dessa förmå företagen att anpassa sin verksamhet till konsumenternas intressen. De organ och den lagstiftning som jag tidigare har berört har inneburit en omfattande utbyggnad av detta producentpåverkande arbete.

Enligt instruktionen för KOV (SFS 1976: 429) skall verket bl. a. söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Vidare skall KOV utarbeta rikt-

linjer för företagens marknadsföring och produktutformning. Bl. a. riktlinjesystemets funktionsduglighet har prövats av RLK. Jag vill därför här redogöra för riktlinjernas bakgrund och tillkomst samt deras funktion i samspel med övriga medel för samhällets producentpåverkan. Redogörelsen kan lämpligen bygga på föredragandens beskrivning av utvecklingen då RLK:s direktiv beslutades.

Vid utformningen år 1970 av lagstiftningen mot otillbörliga marknadsföringsåtgärder ansågs det (prop. 1970: 57 s. 60) att en detaljreglering i lag under vilka omständigheter vissa affärsmetoder inte fick användas var förenad med nackdelar. I stället valdes tekniken att i den nya lagstiftningen vid sidan av vissa specialbestämmelser inrymma en vidsträckt generalklausul som gav möjlighet att vid vite förbjuda en näringsidkare att fortsätta med ett visst förfarande som bedömdes vara otillbörligt mot konsumenter eller näringsidkare, genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt. Det förutsattes därvid att de rättstillämpande organen genom sin praxis skulle utbilda ett nyanserat normsystem. Regeln skulle vidare skapa förutsättningar för en fortgående rättsbildning på området. Det bedömdes (prop. 1970: 57 s. 169) att ärendena i många fall skulle komma att avslutas hos KO, bl. a. genom frivillig rättelse.

Utmärkande för generalklausulen om otillbörlig marknadsföring, som numera finns i MFL, är att normbildningen sker först i MD genom dess beslut i enskilda ärenden. Till skillnad mot detaljerade, straffsanktionerade bestämmelser utformas ett förbud i det enskilda fallet, när domstolen har funnit de allmänna normerna i generalklausulen åsidosatta av en näringsidkare.

Ett vitesförbud med stöd av generalklausulen är formellt bindande endast för den näringsidkare som förbudet har riktats mot. MD:s beslut i enskilda ärenden har dock stor betydelse också som vägledning för andra näringsidkare. Vidare lade KO på ett tidigt stadium ofta domstolens beslut i principfrågor till grund för överenskommelser med näringsidkare inom en viss bransch eller för riktlinjer som KO antog för sin granskningsverksamhet i anslutning till lagen om otillbörlig marknadsföring. Sådana överenskommelser eller riktlinjer täckte rätt ofta även förfaranden som inte prövats av domstolen. Genom detta kom de att utgöra en blandning av dels rättsligt prövade normer, dels normer av annan art, såsom frivilliga åtaganden av grupper av näringsidkare. I det sistnämnda fallet kunde MD komma att bedöma åtagandena som överensstämmande med god affärssed och därmed låta dem bli vägledande för domstolen vid prövning av frågan huruvida ett företags åtgärder i ett visst ärende var att bedöma som otillbörlig marknadsföring.

Normbildningen i anslutning till lagen om otillbörlig marknadsföring präglades på detta sätt av ett samspel mellan av MD i det enskilda ärendet rättsligt fastlagda regler och normer av annan art. Konkret utformade handlingsregler för skilda typsituationer växte fram i samband med domstolens praxis och KO:s verksamhet.

När MFL utformades år 1975 konstaterades (prop. 1975/76: 34 s. 93 f.) att den verksamhet som bedrevs inom ramen för lagen om otillbörlig marknadsföring samt 1971 års avtalsvillkorslag till stor del utgjordes av förhandlingar mellan KO och berörda företag eller branschorganisationer. Flertalet ärenden klarades av genom att företagen eller organisationerna inför KO frivilligt utfäste sig att ändra marknadsföringen eller avtalsvillkoren. Vidare uttalades att KO utfärdade allmänna riktlinjer rörande marknadsföring och att konsumentverket svarade för det producentpåverkande arbetet i övrigt, såsom i fråga om produktutveckling och produktinformation, till nytta för konsumenterna.

Här kan inskjutas att det i samband med att konsumentverket inrättades år 1972 diskuterades huruvida verket skulle utrustas med formella befogenheter att vidta tvingande åtgärder gentemot producenterna (prop. 1972: 33, NU 1972: 40, rskr 1972: 225). Föredraganden framhöll därvid att det var naturligt att i första hand försöka åstadkomma resultat genom frivilligt samarbete med producenterna i obundna former.

Vid tillkomsten av MFL år 1975 uttalades vidare att samarbetet mellan det dåvarande konsumentverket och företagen tagit olika former. Ibland hade brister hos enskilda produkter föranlett verket att ta upp överläggningar med berörda företagare. I andra fall hade diskussioner förts med företrädare för hela branscher. Av särskilt intresse bedömdes de riktlinjer vara som konsumentverket utfärdade rörande produktutformning och produktinformation. I riktlinjerna, angavs det, lämnade verket rekommendationer som innehöll sådana krav som verket efter samråd med branschen hade funnit att man borde ställa inom området i fråga.

Som förut har berörts innebar tillkomsten år 1975 av MFL att möjligheter att tillgripa tvångsåtgärder mot bristfällig information och saluhållande av farliga eller otjänliga produkter infördes. De riktlinjer som KO och konsumentverket tidigare hade utfärdat var ju i sig inte rättsligt bindande för näringsidkarna utan ett uttryck för myndigheternas uppfattning om hur företagen borde uppträda på marknaden. Som har omnämnts kunde det dock finnas inslag som hade prövats av MD.

Vid utformningen av MFL beaktades särskilt de goda erfarenheterna av utrednings- och förhandlingsverksamheten. Man ansåg att det fanns all anledning att värna om de fördelar som även i fortsättningen stod att vinna inom ramen för en förhandlingsverksamhet i obundna former. Det angavs (prop. 1975/76: 34 s. 94 f.) som en grundtanke att myndigheterna visserligen måste ha möjlighet till tvångsvisa ingrepp men att de önskvärda förändringarna av företagets beteenden så långt möjligt borde genomföras på grundval av frivilliga åtaganden från företagets sida.

Såsom en ytterligare princip angavs år 1975 att konsumentpolitiken skall bedrivas i en decentraliserad ekonomi, där besluten om produktion och konsumtion fattas av ett stort antal individer under starkt skiftande förutsättningar. I denna marknadsekonomi måste ansvaret för produktutveck-

ling och marknadsföring i första hand ligga hos de enskilda företagen. De närmare formerna för de konsumentpolitiska organens arbete med att påverka producenterna måste allmänt bestämmas mot bakgrund av detta.

I fråga om den tekniska utformningen av tvingande bestämmelser rörande produktinformation och produktsäkerhet förelåg vid lagstiftningsarbetet år 1975 bl. a. ett utredningsförslag som innebar en ramlagstiftning med befogenhet för en viss myndighet att utfärda detaljerade föreskrifter som sanktionerades med straff. En sådan ordning bedömdes (prop. 1975/76: 34 s. 106 f.) dock vara förenad med olägenheter när det gäller det vida området som utgörs av konsumentprodukter i stort. Statsmakernas slutsats blev i stället att den nya lagstiftningen borde byggas upp efter mönster av generalklausulen om otillbörlig marknadsföring, dvs. med formell normbildning först i MD genom vitesbeslut i enskilda ärenden. Slutsatsen byggde på förutsättningen att resultat i allmänhet kan åstadkommas genom frivilliga överenskommelser och utfärdande av riktlinjer.

Genom den valda formen och dess nu angivna förutsättningar grundades de nya bestämmelserna på att icke-bindande riktlinjer m. m. också i fortsättningen skulle vara ett av de främsta medlen för samhällets producentpåverkan. Riktlinjerna skulle beakta behovet av vägledning för näringslivet i fråga om tillämpningen av generalklausulerna rörande information och produktsäkerhet. Den valda lösningen byggde på att de fall som skulle komma under MD:s prövning ofta borde bli sådana där ett företag inte följt riktlinjer som KOV lämnat för ett visst område och som ju inte är bindande. Utgångspunkten var därvid att de meddelade riktlinjerna normalt ligger till grund för MD:s bedömning. Avgörandet skulle dock ankomma på domstolen.

Det är riktigt då det i RLK:s direktiv uttalas att den nu angivna ordningen kan sägas vara okonventionell, jämfört med den vanliga tekniken för näringsrättslig reglering. De ansvariga organen lämnas ett betydande mått av frihet att själva fastställa vilka former av producentpåverkan som bäst gagnar lagstiftningens syften samt vilka medel som är lämpligast för att genomdriva angelägna krav.

För de närmare överväganden som har skett vid valet av denna lösning får jag hänvisa till vad som i övrigt sägs i prop. 1975/76: 34 med förslag till marknadsföringslag, m. m. (s. 95 ff.). Jag vill här endast erinra om vissa uttalanden rörande riktlinjernas utformning och förekomst. Föredraganden anförde bl. a. att detaljerade riktlinjer ställde höga krav på myndigheternas utredningsresurser. Med de resurser som inom överskådlig tid kunde stå till buds för det konsumentpolitiska arbetet torde det inte vara möjligt att annat än i undantagsfall utfärda anvisningar som innehöll mera detaljerade krav på företagens marknadsföring. Vidare uttalades att detaljerade krav kunde 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 myndighe-

terna att förutse och beakta alla de olika situationer, som kunde uppstå i anslutning till utveckling och marknadsföring av en produkt. Bedömningen blev därför den att utfärdade riktlinjer vanligen måste bli allmänt hållna och att det av den anledningen blev nödvändigt att i inte obetydlig utsträckning ha överläggningar med näringsidkare rörande riktlinjernas innebörd i enskilda fall. Vidare ansågs det inte vara möjligt eller lämpligt att inom överskådlig framtid ta fram riktlinjer för alla de produktområden, där konsumentsynpunkter behöver föras fram.

Verket kan fastställa riktlinjer också i frågor där ett ingripande med stöd av MFL bedöms inte kunna ske.

Innan riktlinjer utfärdas på ett visst område har normalt förhandlingar förekommit mellan verket och berörda branschorganisationer. Men verket kan också förhandla direkt med ett visst eller vissa företag och kan utfärda riktlinjer även om enighet inte har uppnåtts med näringslivet om deras innehåll. Verket har f. n. utfärdat ett fyrtiotal.

Av vad jag har anfört framgår att det allmänna använder två huvudtyper av lagstiftningsåtgärder för att avhjälpa bristerna i den marknadsekonomiska modellen. De båda regelsystemen upprätthålls samtidigt och används parallellt med varandra. Detta innebär följande.

Genom *civilrättsliga regler* av tvingande eller dispositiv natur ökar vi konsumentskyddet när det gäller innebörden och konsekvenserna av det avtal som i den enskilda köpsituationen träffas mellan företaget och konsumenten. Man är då inne på att lagstiftningsvägen i förväg ha funnit bl. a. en rimlig fördelning mellan dem av ansvaret för skilda faktorer. Det kan gälla vad som skall anses vara ett fel i en prestation, felets konsekvenser samt reklamationstidens längd m.m. Att sådana lagregler finns till hands är påkallat inte bara för att lösa enskilda tvister. Redan genom sin existens kan de dessutom påverka agerandet på marknaden i rätt riktning. Därmed kan reglerna medverka också till att förebygga tvister. Detta spar resurser, både för det allmänna och för enskilda.

Den andra huvudtypen avser *marknadsrättsliga regler*. Här gäller det förhållandet mellan det allmänna och företagen. Olika regelsystem, bl. a. marknadsföringslagstiftningen, ger möjlighet att påverka företagens beteende mot konsumenterna.

Jag vill peka på att det för konsumenterna vidare är viktigt att ha tillgång också till *förenklade förfaranden* för att förebygga eller lösa tvister. Den s. k. småmålslagen, som tillkom år 1974, ger möjlighet därtill. Betydelsefull i detta avseende är också verksamheten vid allmänna reklamationsnämnden (ARN), som startade på försök år 1968.

Det kan framhållas att de erfarenheter som samlas hos de på fältet verksamma organen används som ett viktigt underlag i KOV:s arbete. Enskilda ärenden kan t. ex. peka på brister hos en viss marknad i fråga om utbudets kvalitet, informationen från företagen eller de avtalsvillkor dessa tillämpar. Genom att i detta läge ta upp branschinriktade eller generella

förhandlingar med näringslivet, genom att utfärda riktlinjer eller genom att vidta andra åtgärder kan alltså KOV motverka sådana brister hos marknaden. Detta är ett betydelsefullt arbete också i den meningen att man med dessa marknadsrättsliga metoder, för att få olämpliga avtalsvillkor på en marknad utrensade generellt, kan begränsa framtida tvister m. m. och därmed spara resurser.

Av det anförda framgår att 1970-talets första hälft inneburit en kraftig framflyttning av konsumentpolitikens positioner. Jag vill erinra om att denna strävan fullföljs genom det viktiga förslag till konsumenttjänstlag (prop. 1984/85: 110) som regeringen lämnat till riksdagen, efter föredragning av chefen för justitiedepartementet. Ytterligare en större reform för att stärka konsumenternas rättsställning förbereds f. n. Jag tänker på det arbete som bedrivs inom justitiedepartementet på en ny konsumentköplag (jfr SOU 1984: 25).

Jag påminner vidare om arbetet inom den konsumentpolitiska kommitté som regeringen tillsatte år 1983. Också produktåterkallelsekommittén (H 1982: 06) har en viktig uppgift, som gäller åtgärder för att öka produktsäkerheten för konsumenterna.

Efter denna bakgrundsteckning kan jag nu gå in på de bedömningar och förslag som RLK har redovisat. Som nämnts tidigare hänvisar jag till betänkandet i fråga om de närmare övervägandena. För att kunna ge den erforderliga helhetsbilden kommer jag också att ta upp vissa förslag som inte kräver beslut av regeringen eller riksdagen. Jag avser därvid att särskilt anmärka när så är fallet.

De huvudfrågor som jag behandlar gäller

- riktlinjesystemet (2.2),
- näringslivets egenåtgärder för att lösa konsumentproblem (2.3),
- riktlinjerna ur rättslig och funktionell synvinkel (2.4),
- information (2.5),
- produktsäkerhet (2.6) och
- processen i MD, m. m. (2.7)

2.2 Principiell och praktisk utvärdering av riktlinjesystemet

Mitt förslag: Systemet med riktlinjer utfärdade av konsumentverket och tvingande beslut av marknadsdomstolen behålls.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta ställer sig bakom kommittéförslaget. Några instanser är dock starkt kritiska till riktlinjesystemet.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Riktlinjesystemet fungerar till nytta för konsumenterna och vinster kan inte förväntas av ett systembyte. En förändring skulle dessutom skapa svårigheter. Nuvarande ordning bör därför bestå.

Skälen för mitt förslag: RLK har vid sin utvärdering uttalat bl. a. följande. Utarbetandet av riktlinjer är ofta en tidskrävande process. Skilda uppfattningar om vad som bäst tillgodoser konsumenternas intresse kan föras fram. Arbetet i denna fas kännetecknas av en stark strävan att basera riktlinjer på förhandlingsöverenskommelser. Detta står i god överensstämmelse med lagstiftarens intentioner och är också av stort värde för att reglerna skall få genomslagskraft. Kommittén finner flera skäl till varför riktlinjeutfärdandet har minskat under senare år. Informationen om riktlinjerna till företagen bedöms vara god. Övervakningen och efterlevnaden kan betraktas som tillfredsställande. Vissa förbättringar synes dock möjliga och planeras även av KOV. RLK uttalar vidare att dess utvärdering av tillämpningen således inte visar på några större brister i riktlinjesystemet och KOV/KO:s roll i detta. Den kritik som förts fram i den allmänna debatten synes ha haft visst berättigande vad gäller de första årens riktlinjeverksamhet. Verket och näringslivet m. fl. har numera dock fått erfarenheter av riktlinjearbetet. Problemen hittills kan enligt kommitténs mening till stor del hänföras till att det varit fråga om en "inkörningsperiod" där kunskap om lämpliga tillvägagångssätt vunnits.

Vidare anför RLK att det system för framtagning av reglerna som tillämpas visserligen har svagheter. Det är bl. a. arbets- och tidskrävande då hänsyn måste tas till motpartens ståndpunkt. Å andra sidan har systemet också fördelar. Förhandlingarna med näringslivet kan ofta ersätta mödosamt utredningsarbete, remissbehandling m. m. Kommittén uttalar vidare att riktlinjerna genom förhandlingarna förankras också inom näringslivet och att detta ökar sannolikheten för att de skall fungera i praktiken. Vidare sägs att riktlinjerna i vart fall torde ha lika stor genomslagskraft som formellt bindande föreskrifter skulle ha haft och att det därför synes lämpligt att bygga vidare på vunna erfarenheter av riktlinjesystemet. Kommitténs förslag till förbättringar har mot denna bakgrund grundats på det nuvarande systemet.

En positiv grundsyn på riktlinjesystemet framträder i remissutfallet. Exempelvis uttalar KOV att riktlinjerna är ett smidigt instrument som medger en successiv utveckling i arbetet med att förbättra konsumenternas situation och som bör bestå. Två fackliga organisationer är dock kritiska och anför att riktlinjerna bara är rekommendationer, att förhandlingarna tar för lång tid, att arbetet tar för stora resurser och att efterlevnaden är dålig. Det yrkas av den ena organisationen att det måste bli möjligt att upphöja riktlinjerna till bindande föreskrifter med sanktionsmöjligheter och att KOV bör få befogenheten, för områden där behov uppstår.

För *egen del* vill jag framhålla följande.

Det är uppenbart att förhandlingarna mellan KOV och näringslivet mötte åtskilliga inkörningssvårigheter när de togs upp år 1976. I det praktiska arbetet kom det fram såväl principiella som konkreta frågor. Förhandlingsrutiner funns givetvis inte upparbetade och förhandlingsdeltagarna ställdes i mycket inför nya arbetsuppgifter. Utomrättsliga normsystem, som kunde ge ledning, saknades. Lagstiftningen gav alltså både KOV och näringslivet en rätt svår uppgift. Samtidigt gjordes i lagstiftningsarbetet den bedömningen att en utbyggnad av det system som valdes år 1970 bäst främjade konsumenternas intressen. Med den valda modellen skulle regelframtagningen ske på marknaden. De nya generalklausulerna om information och produktsäkerhet avsågs få sin närmare innebörd preciserad genom MD:s och KOV:s agerande i förhållande till bl. a. konkreta marknader, säljmeter och säljsituationer.

Det är mot den bakgrunden inte svårt att förstå att kritiska röster höjdes, bl. a. från näringslivets sida. Detta ledde till att RLK tillsattes år 1979. Parallellt med kommittéarbetet fortsatte riktlinjeframtagningen. Förbättringar kunde därvid göras i frågan om framtagningsprocessen. Jag vill tillägga att det har bedömts inte vara till nackdel att riktlinjerna kommit att bli mer detaljerade än vad man år 1975 trodde skulle bli fallet.

Riktlinjesystemet har efter snart nio års tid numera blivit ett etablerat och välbekant system för regelframtagning. De närmast berörda – MD, KOV och näringslivet – ger uttryck för en positiv grundsyn på systemet. Också jag finner att det fungerar väl i stort och är till nytta för konsumenterna. Att problem ibland uppstår är normalt även beträffande straffsanktionerade regler. Jag kan inte se möjliga vinster av en sådan förändring som en remissinstans har begärt, samtidigt som förändringen skulle skapa svårigheter. Bl. a. vill jag peka på att i KOV, som föreslagits få utfärda bindande föreskrifter, är inbyggd funktionen att som KO föra det allmännas talan i MD. Den begärda förändringen skulle därmed kräva en radikal omläggning av det system statsmakterna beslöt år 1976. RLK:s år 1983 framlagda utvärdering ger inte fog för något sådant.

Vid min prövning har jag således kommit fram till att vi bör fortsätta på den inslagna vägen, där det dessutom är möjligt att göra vissa förbättringar. Jag kommer tillbaka till detta. Av det anförda följer att jag inte lägger fram något ändringsförslag i systemfrågan.

Jag vill tillägga att det är värdefullt att RLK vid sin utvärdering tagit upp också aspekter som rör konkurrenspolitiken, nämligen att riktlinjesystemet kan medföra vissa risker för olikformiga konkurrensvillkor och för konkurrenshämmande samverkan mellan företag. Kommittén har funnit att riktlinjesystemet inte i praktiken medfört några nackdelar ur denna synvinkel. Det är enligt min mening angeläget att dessa aspekter löpande uppmärksammas i riktlinjearbetet också i det följande. Viktigt är även att man liksom hittills uppmärksammar Sveriges internationella åtaganden i fråga om tekniska handelshinder.

RLK har aktualiserat frågan om möjliga förändringar av rutinerna för att ta fram riktlinjer. Därvid har man delat upp arbetet i skilda faser. Kommittén använder begreppen initiering och prioritering, utarbetande, offentliggörande, tillämpning, övervakning samt utvärdering. KOV har framhållit att, även om utarbetandet av riktlinjer hittills i huvudsak har följt vad RLK föreslagit på dessa punkter, verket anser det värdefullt med de förslag och preciseringar som kommittén har gjort.

Även jag finner det värdefullt att en ingående analys har gjorts i dessa avseenden. Detta måste ju främja systemets förmåga att fungera praktiskt. I själva sakfrågan om möjliga förbättringar av rutinerna bör det i första hand ankomma på KOV att ta ställning. Jag har således nämnt saken, inte för regeringens eller riksdagens ställningstagande utan för sammanhangets skull. Också i ett annat spörsmål som RLK har tagit upp är det en angelägenhet för verket att fatta beslut. Det gäller då frågan om det är önskvärt att KOV i ökad omfattning prövar överenskommelser mellan verket och enskilda branscher som styrmedel, i stället för riktlinjer.

2.3 Näringslivets egenåtgärder för att lösa konsumentproblem

RLK pekar på att det utomlands i vissa fall finns omfattande *självregleringsaktiviteter inom näringslivet*. Kommittén finner det angeläget att bättre än hittills skett ta till vara bl. a. det marknadskunnande som finns inom näringslivet. Näringsidkarna och deras organisationer bör därvid stimuleras att mer aktivt engagera sig i arbetet med att förbättra konsumenternas ställning. Enligt RLK är det önskvärt att som ett kompletterande styrmedel vid sidan av riktlinjerna pröva en självreglering liknande den som finns eller är under uppbyggnad i andra länder. Kommittén antar att ett självregleringssystem har sin största utvecklingsmöjlighet på informationsområdet men att ett visst utrymme kan finnas också i övrigt.

Vad RLK tänkt sig är i första hand att näringslivet tar fram normer i vissa fall och svarar för viss normövervakning. Detta kräver resurser som enligt kommitténs mening inte är större än att det är realistiskt att räkna med att man inom näringslivet skall vara beredd att ställa dem till förfogande. För att försäkra sig om att dessa bedömningar är verklighetsanknutna tog RLK kontakter med näringslivet och erhöll därvid från NDM konkretiserade förslag om självregleringssystem. Vidare gjorde en företrädare för Sveriges Köpmannaförbund, i samråd med SHIO-Familjeföretagen, gentemot kommittén vissa preciseringar och angav exempel på problemområden inom detaljhandeln där självregleringsåtgärder borde kunna komma i fråga (se bilaga 9: 1-2 till kommitténs betänkande SOU 1983: 40).

Ytterligare understryker RLK angelägenheten av att näringslivet i ökad omfattning medverkar till att flera standarder tas fram inom konsumentområdet.

RLK vill betona att förslaget om ökad självreglering inom näringslivet förutsätter att KOV såsom central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor även i fortsättningen har ett övergripande ansvar för att erforderliga normer tas fram på marknadsföringens område. Det bör således ankomma på verket att svara för t. ex. problemuppfångning och prioritering även vad gäller de självreglerande åtgärder som RLK föreslår. Däremot är det tanken att dessa skall innebära att vissa resurser frigörs inom verket när det gäller själva normframtagningen och normövervakningen. Även beträffande den senare bör KOV ha ett övergripande ansvar och alltså följa utvecklingen på marknaden för att kunna gripa in om det skulle visa sig nödvändigt.

De synpunkter som kommit till uttryck i NDM:s förslag kan översiktligt sammanfattas på följande sätt:

1. Självregleringen bör inriktas på åtgärder som faller inom ramen för marknadsföringslagens bestämmelser om marknadsföring och information, för att det inte skall uppstå problem från konkurrenspolitisk synpunkt.
2. Systemet får konstrueras på ett sådant sätt att uppgifterna i stort sett kan lösas med hjälp av tillgängliga resurser hos organisationer och företag.
3. Det förutsätts att man i det enskilda fallet funnit ett konsumentbehov, att KOV och näringslivet är ense om att det senare bör söka lösa problemet och att uppföranderegler framstår som en realistisk utväg för att komma till rätta med detta.
4. Utgångspunkten är att ansvaret för framtagningen av uppföranderegler vanligen bör ligga hos vederbörande branschorganisation.
5. Ett centralt samråds- och kontaktorgan på näringslivssidan behövs även framdeles. Det synes lämpligt att inom NDM inrätta ett permanent organ för att bevaka övergripande frågor som rör självreglering och framtagning av uppföranderegler. Organet skulle bl. a. planera normframtagningen, i mån av resurser tillhandahålla regelskrivningsexpertis och fungera som redaktionellt samordningsorgan.
6. Vid sidan av regelframtagning finns frågan om näringslivet skall ha uppgifter som rör regelbevakning, dvs. regeltillämpning och regeltillsyn. Det enda praktiskt genomförbara är en regeltillämpning med stark branschanknytning, med en viss organisatorisk samordning av de olika branschanknutna bedömningsorganen. En sådan samordning kan lösa dilemmat att bedömningen annars lätt kan komma att bli, eller uppfattas som, alltför branschpräglad och inte framstå som tillräckligt auktoritativ utanför den egna branschen. En modell kunde vara att ordförande och vice ordförande samt möjligen även sekreterare, förslagsvis nominerade eller utsedda av NDM, är gemensamma i alla eller ett antal bransch-nämnder.
7. NDM bedömer att det inom flera branschorganisationer finns eller kan uppbyggas resurser för att etablera en fungerande regelbevakning. Det gäller att vara kreativ och flexibel vid val av tekniska lösningar.
8. Det kan knappast vara aktuellt att inom näringslivet generellt operera med utomrättsliga sanktioner. Det bör vara fullt tillräckligt att som yttersta påtryckningsmedel ha marknadsföringslagens sanktioner.

Den förklaring som lämnats av en företrädare för Sveriges Köpmannaförbund rörande självreglering inom detaljhandels- och konsumentservice-sektorerna kan översiktligt sammanfattas sålunda:

1. Organisationerna (Sveriges Köpmannaförbund och SHIO-Familjeföretagen) önskar skifta roll i konsumentpolitiken från att enbart vara objekt för myndigheternas aktiviteter till att också bli subjekt med rätt och skyldighet att ta initiativ. Man är villig att ta på sig ett större medansvar för åtgärder som syftar till att ge konsumenterna en tryggare ställning på marknaden.
2. Det behövs vissa regler för företagens marknadsuppträdande och sådana finns redan inom vissa sektorer. Det åligger i första hand branscherna, företagen själva och deras organisationer, att dra upp dessa regler och medverka till att de följs.
3. Exempel på områden där en självsanering kan bli framgångsrik är försäljning till minderåriga, "gör-det-självt"-marknaden, pris- och krediterbudanden samt tillämpningsnormer för öppet köp.
4. Inom detaljhandeln kan man räkna med en fortsatt utveckling i riktning mot en upplösning av hävdvunna branschgränser. Detta medför sannolikt att självregleringen i betydande omfattning måste administreras centralt. Man kan föreställa sig att den praktiska lösningen måste bli att de två organisationerna etablerar en gemensam självregleringsfunktion genom någon form av gemensamt utskott eller liknande, vilket i sin tur nära samarbetar med NDM.
5. Organisationerna är beredda att avsätta erforderliga resurser för en sådan verksamhet. Eftersom man ändå måste ta itu med dessa frågor, och redan gör det, blir det inte några större resursförstärkningar. Detta innebär att den tänkta självregleringen närmast får ses som en systematisering och rationalisering av resursinstanserna.
6. NDM skall utgöra den fasta punkten och förstärkas.
7. Det är realistiskt att räkna med att antalet branschregler som tas fram totalt sett inom näringslivet inte kommer att överstiga 5-7 per år. Tyngdpunkten i självregleringsinsatserna kommer i stället att ligga på information samt rådgivning och konfliktlösning i enskilda fall.
8. Huvudansvaret för informationen, som måste upprepas med jämna mellanrum, bör vila på branschföreningar och lokala/regionala organisationer.
9. Tillsyn och övervakning är centrala funktioner också i ett självregleringssystem. I praktiken utövar branschföreningarna och de lokala/regionala organisationerna en omfattande tillsyn över de egna medlemmarnas göranden och låtanden på marknaden. Ärendena initieras ofta genom påpekanden av konkurrenter.
10. Något behov av utomrättsliga sanktioner har inte visat sig föreligga i praktiken. Det räcker med att "skramla" med de rättsliga vapnen och hänvisa till existensen av KO.
11. En vidareutveckling av det goda lokala samarbetet med konsumentvägledare framstår som ett av de mest angelägna och konstruktiva utvecklingsinitiativen för konsumentpolitiken.

Kommitténs tankar har mötts med positivt gensvar vid remissbehandlingen, även om några ansett det vara svårt att bedöma den konkreta

innehörden. Sålunda delar KOV uppfattningen att det är önskvärt med en utvidgad självsaneringsverksamhet inom näringslivet som komplettering till verkets styrmedel på konsumentområdet. Verket å sin sida är villigt att diskutera olika samarbetsformer för verksamheten. Samarbetet skall inte nödvändigtvis ha som utgångspunkt det i viss mån oklara begreppet styrmedel. Det är också angeläget att näringslivet i ökad omfattning tar egna initiativ och utreder uppkommande konsumentproblem inom visst område samt utarbetar normer – om så behövs – för att lösa problemen. KOV skall sålunda inte i varje sammanhang behöva initiera och prioritera sådana åtgärder även om verket, som nyss nämnts, är villigt att samarbeta i sådana frågor.

KOV instämmer i kommitténs bedömning att verket inte har resurser för mera omfattande och återkommande informationsinsatser till företagen om riktlinjer och riktlinjeregler och att det därför i huvudsak får ankomma på näringslivet att svara för detta. Liksom beträffande övrig självsaneringsverksamhet uttalar sig KOV dock självfallet vara berett att samarbeta även i detta hänseende inom ramen för tillgängliga resurser.

NO är positiv till att näringslivet genom självsaneringsverksamheten i ökad utsträckning tar ansvar för sina åtgärder på marknadsföringsområdet. En central normgivning bör dock inte ses som det primära sättet för sanering. Bättre information till företagen om påvisade konsumentproblem och rådgivning om tänkbara lösningar kan ofta vara tillräckligt. Som påpekas av kommittén kan även olika former av självreglerande åtgärder av normativ karaktär, på samma sätt som normering genom riktlinjer, medföra vissa risker från konkurrenssynpunkt. Det finns därför anledning för NO att ägna uppmärksamhet åt utvecklingen på detta område.

Från ARN:s sida pekas på möjligheten att inom ramen för ett självsaneringssystem få till stånd en bättre reklamationshantering från näringslivets sida.

Produktåterkallelsekommittén vill, i det läge dess arbete då nått, endast uttala att styrmedel i form av en sådan självreglering under myndighetskontroll som det här gäller väl kan förtjäna att övervägas, åtminstone på vissa produktområden och i vissa särskilda hänseenden.

NDM framhåller att näringslivets roll när det gäller att främja god affärssed på marknadsföringsområdet måste ses i ett vidare perspektiv än kommittén – troligen mot bakgrund av direktiven – ansett sig kunna göra i betänkandet. Kommittén har i huvudsak uppmärksammat självreglering i form av intern normbildning och normövervakning inom näringslivet. Av tradition förekommer inom såväl företagen som näringslivets organisationer internaktiviteter av många andra slag för att befästa och vidareutveckla god affärssed i marknadsföringen. Sett från funktionell synpunkt utgör även dessa aktiviteter, helt eller delvis, konsumentpolitiska styrmedel och en form av självreglering. Man saknar också en diskussion av självregleringens förutsättningar, svagheter och styrka.

Avslutningsvis framhåller NDM att den ställer sig bakom kommitténs uttalanden om näringslivets huvudansvar för att marknadsföringen bedrivs på ett tillfredsställande sätt från bl. a. konsumentsynpunkter liksom förslagen om ökade interna aktiviteter för att främja dessa mål och att delegationen följaktligen är beredd att även i fortsättningen själv aktivt medverka i strävandena att befästa och stärka interninsatserna från företagen och från näringslivets organisationer i syfte att vidareutveckla god affärssed på marknadsföringens område.

SHIO-Familjeföretagen ställer sig bakom RLK:s uttalande om näringslivets ansvar för att marknadsföringen bedrivs på ett tillfredsställande sätt ur bl. a. konsumentsynpunkt liksom förslagen om ökade interna aktiviteter för att främja dessa mål. SHIO-Familjeföretagen företräder 44 branschförbund och många av dessa har redan i dag långt gående etiska och/eller konsumentskyddande regler för marknadsföring, reklamationer och garantier. I likhet med NDM och övriga näringslivs- och branschorganisationer är organisationen beredd att även i fortsättningen aktivt medverka i strävanden att befästa och stärka interninsatserna från företagen och näringslivets organisationer i syfte att vidareutveckla god affärssed på marknadsföringsområdet.

Företagareförbundet SFR, instämmer i NDM:s yttrande, bakom vilket står bl. a. också SI och SGF liksom Svenska Handelskamarförbundet.

För *egen del* vill jag framhålla följande.

År 1970 antogs lagen om otillbörlig marknadsföring. Den gav uttryck för uppfattningen att det, vid sidan av konsumentupplysning, fanns ett särskilt framträdande behov av rättsregler som direkt skyddade konsumenterna mot ohederliga eller på annat sätt skadliga metoder i reklam och marknadsföring (prop. 1970: 57 s. 57 ff.). Föredraganden uttalade därvid att brister i lagstiftning och övervakning från det allmännas sida i viss utsträckning avhjälpes genom självsanerande verksamhet i näringslivets egen regi. Internationella handelskammarens grundregler för reklam, och den normbildning som hade ägt rum genom Näringslivets opinionsnämnds praxis, hade, uttalades det, spelat en stor roll i detta sammanhang. I sen tid hade opinionsnämndens verksamhet kompletterats med andra initiativ från näringslivets sida. Bl. a. hade på försök inrättats en anmälningsbyrå för marknadsföringsåtgärder. Vidare hade införts ett system med ansvariga reklamutgivare för intern kontroll av reklambyråernas produktion. Dessa frivilliga insatser var enligt föredraganden värda erkännande men hade visat sig otillräckliga. De normer som var inneslutna i Internationella handelskammarens grundregler och som hade utbildats av Näringslivets opinionsnämnd både inom och utanför grundreglernas tillämpningsområde representerade visserligen en jämförelsevis hög etisk standard. Men samtidigt var svagheter i självsaneringssystemet uppenbara. Konsumentintressena var visserligen dåmera företrädade inom opinionsnämnden men denna dominerades fortfarande av representanter för företagarintressen.

Vidare saknade den i stort sett egentliga sanktionsmedel. Det hade dessutom visat sig att nämndens avgöranden ofta hade svårt att tränga ut.

Mot denna bakgrund förklarade föredraganden sin principiella inställning vara att samhället bör ha ett förstahandsansvar för att en god etisk standard iakttas i reklam och marknadsföring. Lagstiftningen borde vara så avancerad som behövdes för att den skulle kunna utgöra grundvalen för utbildandet av fullt tillfredsställande etiska normer, och normbildningen borde vara en uppgift för offentliga organ. Tillräckliga sanktionsmedel borde ställas till förfogande för dessa organ. Lagen om otillbörlig marknadsföring utformades med beaktande av detta.

För de närmare avvägningar som skedde hänvisar jag allmänt till prop. 1970: 57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m. m. Ståndpunktstagandet ledde till att Näringslivets opinionsnämnd upphörde och att det allmännas organ marknadsrådet, numera MD, tog över den dömande funktionen. Den exekutiva uppgiften fick KO som år 1976 kopplades samman med det undersökande organet, KOV. Regler började i allt bredare omfattning tas fram genom det allmännas försorg. Systemet med riktlinjer, överenskommelser mellan KO och olika branscher m. m., producentpåverkan i enskilda ärenden samt tvingande beslut av MD i individuella fall vidareutvecklades.

Jag har tidigare (2.1) lämnat en bakgrundsbeskrivning i fråga om konsumentpolitiska mål och medel. Som då uttalades ligger, enligt statsmakternas formulering vid tillkomsten år 1975 av nuvarande marknadsföringslag, det principiella ansvaret för produktutveckling och marknadsföring hos de enskilda företagen. De närmare formerna för producentpåverkan måste allmänt bestämmas mot bakgrund av detta. Grundtanken är, som den beskrevs år 1975, att myndigheterna visserligen måste ha möjlighet till tvångsvisa ingrepp. De önskvärda förändringarna av företagets beteenden bör dock så långt som möjligt genomföras på grundval av frivilliga åtaganden från företagets sida.

Utvecklingen under 1970-talet torde rent praktiskt få sägas ha lett till att initiativ för att klara upp konsumentproblem numera inte tas på samma breda och systematiska sätt inom näringslivet som före tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring.

För mig är det visserligen uppenbart att det principiella ställningstagandet år 1970 var riktigt. Det allmänna bör ha ett förstahandsansvar för den etiska standarden i marknadsföringen — i den meningen att en lagstiftning måste finnas som ger ett tillräckligt utrymme för ingripanden. I den bemärkelsen är det principiellt sett inte tillräckligt att förlita sig uteslutande på initiativ inom näringslivet. Lagstiftningen innebär dock inte att företagen avlyfts sitt eget förstahandsansvar för marknadsföring m. m. utan är endast det medel som måste finnas till hands när det enskilda företaget inte fullgör sina skyldigheter. Eftersom riktlinjesystemet enligt mitt förslag skall föras vidare är det med hänsyn till den nyss nämnda utvecklingen påkallat att närmare pröva frågan om näringslivets initiativ för att ta sitt ansvar.

Vi har nu byggt upp ett system som på grundval av erfarenheterna efter 1970 års lagstiftningsbeslut förenar behovet av tillgång till tvingande sanktioner och möjlighet till normbildning i det allmännas regi med de år 1975 fastslagna principerna om företagens förstahandsansvar och om frivilliga åtaganden som det primära alternativet. Med ett sådant system är det viktigt att arbetsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet avvägs riktigt. Utvecklingen har här lett till att KOV i mycket betydande omfattning fått axla bördan av att ta initiativet i fråga om att identifiera konsumentproblem samt att driva dem till en lösning. Verket har fått en alltmer arbetskrävande roll som aktör på ett område där det förut fanns ett betydande mått av initiativ inom näringslivet och ett systematiskt sätt att angripa problem. Samtidigt är KOV:s resurser begränsade medan utbudet av varor och tjänster är synnerligen omfattande. Detta har skapat en obalans till nackdel för konsumenterna.

Mot denna bakgrund är det enligt min mening nödvändigt att överväga en ändrad rollfördelning på marknaden. Vi måste söka en koppling, inte till läget före år 1970 då rollen som aktör i princip åvilade näringslivet ensamt, utan till en balanspunkt där vardera sidan tar sin andel av initiativen till åtgärder och av genomförandet, sett efter vad som är rimligt, praktiskt och effektivt från samhällssynpunkt.

Företagsinitiativ av detta slag kallas ofta för självreglering eller självsanering. Båda begreppen leder tanken väl snävt. Begreppet självreglering används vanligen för normframtagning i enskild regi. Emellertid är det alls inte en självklarhet att man i alla lägen skall överväga en regelframtagning för att lösa förekommande konsumentproblem. En sådan metod är nämligen ofta mycket resurskrävande. De möjligheter som i övrigt står till buds kan i det enskilda fallet visa sig ge både bättre och snabbare utbyte, när man behöver korrigera beteenden på marknaden. I andra fall, åter, kan en regelframtagning vara det mest ändamålsenliga medlet. Också begreppet självsanering är ägnat att missleda tanken. Det är lätt att uppfatta detta som ett krav, visserligen på att aktiva åtgärder skall vidtas av företagen själva men med inriktning endast på vad som kan uppfattas som grövre avarter av marknadsföring. Erfarenheterna visar emellertid tydligt att problem från konsumentsynpunkt kan vara påtagliga och besvärande också av helt andra orsaker, som inte har med sådana aspekter att göra.

Mot den här bakgrunden väljer jag att i fortsättningen tala om *näringslivets egenåtgärder för att lösa konsumentproblem*.

Låt mig vidare slå fast att jag givetvis är medveten om att det inom näringslivet sedan lång tid vidtas en mängd åtgärder för att främja relationerna till konsumenterna. Detta gäller både på företagsnivå, genom lokala föreningar, centralt och på annat sätt. Vidare är jag väl medveten om det arbete näringslivet lägger ned på förhandlingarna med KOV om framtagande av riktlinjer och branschöverenskommelser samt i övrigt. Vad jag här talar om är i stället mer systematiserade insatser från näringslivets sida

för att spåra upp konsumentproblem och för att lösa dem. Därvid kan det också röra sig om en systematisering och rationalisering av företagens resursinsatser, på sätt som framhållits vid remissbehandlingen.

Innan jag går närmare in på de skäl som talar för att det allmänna nu bör formulera ett sådant synsätt som ett led i konsumentpolitiken vill jag betona att sökandet efter en bättre balanspunkt vid arbetsfördelningen mellan det allmänna och näringslivet givetvis inte skall rubba grunderna för det nuvarande systemet. Jag har redan sagt att den nuvarande lagstiftningen är nödvändig. Detta gäller också i fråga om den institutionella ramen, där KOV/KO och MD trätt in i stället för de funktioner som fanns före år 1970. Däremot kan sägas att utrymmet för egenåtgärder för att lösa konsumentproblem ter sig särskilt stort när man som i vårt land har ett rättsligt omfattande och generellt system som täcker i princip hela marknaden. Genom detta kan man, där näringslivets självreglering m. m. inte leder till avsedda effekter, inom ramen för gällande system för producentpåverkan pröva frågan om ingripanden från det allmännas sida.

För den ändrade rollfördelningen talar redan den förut nämnda grundprincipen om företagens förstahandsansvar för produktutveckling och marknadsföring. Det ligger i sakens natur att ett sådant ansvar måste gälla också i relationerna till konsumenterna samt vid valet och utformningen av konkurrensmetoder. Det är då naturligt och angeläget att man inom näringslivet fortlöpande tar initiativ för att så långt som det är möjligt rätta till fel och brister av konsumentpolitisk betydelse. Förekomsten av det rättsligt baserade systemet skall som tidigare berörts alltså inte ses som att det allmänna tagit över förstahandsansvaret för att korrigering av olämpliga marknadsbeteenden kommer till stånd. I det enskilda fallet kan mycket väl initiativet att i systematiskt ordnade former uppnå detta, samt de mest adekvata medlen för det, finnas inom näringslivet. Detta gäller inte bara principiellt. Också praktiska skäl talar härför, med tanke på företagens direktkontakter med köparna. Jag har således något av den uppfattning som bl. a. en företrädare för Sveriges Köpmannaförbund formulerat sålunda, att det är dags att näringslivsorganisationerna skiftar roll i konsumentpolitiken till att bli också subjekt, med rätt och skyldighet att ta initiativ.

Som ännu en utgångspunkt för diskussionen om hur näringslivets egenåtgärder bör utvecklas står det självklara värdet för ett företag av att ha goda kundrelationer. En bra förmåga till kontinuerlig marknadsanpassning efter konsumentbehovet är en del av det enskilda företags styrka i konkurrensen med andra. Marknadsanpassningen som konkurrensmedel är dock alls inte avgränsad till de i sig viktiga frågorna om pris, kvalitet och användbarhet. I det utbud som profilerar det enskilda företaget på marknaden ingår också så betydelsefulla frågor som bl. a. service, reklamationshantering och en tydlig intern ansvarsfördelning inom företaget när det gäller kundkontakterna. Samordnade insatser från näringslivsorganisationernas sida för att uppmuntra en tävlan om smidiga konsumentrelationer tillhör de egenåtgärder som jag finner önskvärda och påkallade.

Jag nämnde förut att redan KOV:s trängda resursläge gör det nödvändigt att överväga en ändrad rollfördelning. Detta läge innebär att vi på sikt närmar oss en brytpunkt, då det gäller verkets möjligheter till insatser i form av riktlinjer. Vi måste av hänsyn också till det statsfinansiella läget ompröva den fortsatta färdvägen. Det torde i framtiden inte vara möjligt för statsmakterna att i samma breda omfattning som under de senaste tio åren söka lösningar av konsumentproblemen just genom regelframtagning i det allmännas regi. Denna aspekt har berörts också i RLK:s arbete.

Även en annan möjlig fördel med fler egenåtgärder bör framhållas. Förhandlingssystemet i anslutning till bl. a. MFL, däribland KOV:s riktlinjeverksamhet, har en flexibilitet som medger att angelägna konsumentbehov kan tillgodoses genom lösningar som är mer företagsanpassade än vad som kan vara möjligt med straffsanktionerade regler. Samtidigt är all form av offentlig regelframtagning förenad med vissa problem. Jag vill härvidlag påminna om uttalanden som gjordes då propositionen 1984/85: 32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. beslöts.

Vid sin anmälan för regeringen anförde (s. 29) därvid chefen för justitiedepartementet bl. a. följande, som visserligen närmast tog sikte på åtgärder mot ekonomisk brottslighet men som har bäring även i det nu aktuella sammanhanget. Han uttalade att näringslivets intresse av en sund företagsamhet visar sig också i att man inom ramen för olika branschorganisationer och andra sammanslutningar genom frivilliga överenskommelser och på annat sätt verkar för att upprätthålla vissa gemensamma, grundläggande normer för näringsverksamhetens former och innehåll. Av stor betydelse är också den kontroll som sker genom sådana som berörs av ett visst företags verksamhet. Sådan normbildning och kontrollverksamhet (självsanerande åtgärder) har, anfördes det vidare, uppenbara fördelar i förhållande till statligt sanktionerade regler och kontroll av myndigheter. Föredraganden pekade därvid på att förutsättningarna för en snabb och smidig anpassning till nya förhållanden är större. Vidare underlättas kontrollen genom att den förläggs närmare de konkreta verksamheterna. Behovet av formella repressiva sanktioner minskar. Enligt föredragandens mening är därför självsanerande åtgärder att föredra framför överordnad samhällelig normbildning och kontroll.

Föredraganden fortsatte dock med att framhålla att självsanering många gånger kan bli effektiv endast om den stöds av ändringar i den offentliga regleringen. Självfallet måste man också från fall till fall pröva om åtgärder som avtal, branschetiska regler och liknande är tillräckligt effektiva eller om de behöver kompletteras eller ersättas med en överordnad samhällelig normbildning och kontroll. Enligt föredraganden är det vidare viktigt att beakta att näringsidkarna har kunskaper och förmåga att anpassa sig till de krav som gäller för verksamheten. De överträdelser som förekommer grundas långt ifrån alltid på ett medvetet kalkylerande. Ibland är det i stället okunnighet och slarv. Det är därför angeläget att söka upprätthålla en hög kunskapsnivå och kompetens bland näringsidkarna.

På grund av det anförda anser jag att vi nu klart bör formulera som en angelägen konsumentpolitisk målsättning att det på marknaden skall förekomma ett stort inslag av initiativ inom näringslivet för att spåra konsumentproblem samt av ytterligare egenåtgärder för att lösa dem. Ett påtagligt vidgat område för insatser av detta slag skapar ett ökat utrymme på KOV:s arbetsfält för verket att omfördela resurser till de särskilt prioriterade områdena. Detta framstår som mycket betydelsefullt. Sammantaget finner jag det vara starkt önskvärt att utvecklingen nu påtagligt skjuter fart. Allmänt sett bör detta innebära att näringslivet dels tar ett betydligt mer aktivt ansvar för att nuvarande regler och överenskommelser följs, dels påtagligt ökar initiativen för att höja den etiska standarden m. m. på också andra områden.

Jag anser det knappast möjligt och i vart fall olämpligt att i nuläget söka låsa en ram och dess innehåll i fråga om nämnda åtgärder. De direktiv som redan gäller för KOV:s arbete lägger på verket uppgiften att vara med och driva utvecklingen samt att pröva om den går i rätt riktning och med den takt som är möjlig. Liksom hittills bör verket mer fritt pröva metodvalet. Det saknas alltså anledning att på denna punkt sätta upp riktmärken som riksdagen eller regeringen slår fast. Som uttryck för ett av regeringens konsumentpolitiska mål får dock den inriktning, som jag här allmänt skisserar som angelägen, sin betydelse. Från den utgångspunkten har det ett praktiskt värde att nämna exempel på konkreta initiativ som kan aktualiseras i fråga om näringslivets egenåtgärder för att kartlägga och lösa konsumentproblem. Vilken eller vilka åtgärder som bör komma i fråga i det enskilda fallet är givetvis beroende på marknadens utseende, arten av nyttigheter, distributionsformerna och säljsituationerna m. m.

Till underlag för egenåtgärder kan ligga statistik inom företagen över brister och reklimationsorsaker. Egenåtgärder inom näringslivet kan också aktualiseras på områden där KOV uppmärksammat olika konsumentproblem, som verket kan delge den berörda branschen. Interna rutiner för bl. a. kontroll av funktionen hos en produkt m. m. kan förstärkas. Efterkontroll i någon form kan aktualiseras. Enskilda företag kan i ökad omfattning samråda med centrala näringslivsorganisationer e. d. om regeltolkning m. m. Näringslivets sakkunskap kan i vissa fall användas utan att man bygger upp en sådan också hos KOV. Rutiner för kritisk annonsgranskning kan förbättras hos de företag som inte anlitar reklambyråer med särskild annonskontroll. Problemen med reklam till barn och ungdomar kan angripas på central organisationsnivå, t. ex. när det gäller direktreklam, s. k. okynnesleveranser, samlarserier och postorderförsäljning av riskabla produkter.

Vidare kan prövas enhetliga rutiner för reklimationsbehandling. Serviceföretagens system för att tillförsäkra konsumenterna snabb och punktlig service kan ses över. Frivilliga märkningssystem för avgränsade varuområden, där KOV har det primära myndighetsansvaret, kan prövas i ökad

omfattning. Rutiner kan upparbetas för att snabbt avlägsna från marknaden sådana produkter som MD förbjuder saluhållandet av. Särskilt viktiga är åtgärder på central nivå inom näringslivet för att löpande få ut information till företagen i fråga om konsumentpolitiska ställningstaganden, regler och ingripanden.

Åtgärder för att framtagna standarder följs behövs också, liksom åtgärder för konfliktlösning samt rådgivning. Att starta debatt och opinionsbildning samt att anordna utbildning och dela varandras erfarenheter kan vara verksamma medel, vilka kan stimuleras inom bl. a. näringslivets organisationer. Egenåtgärder skulle även kunna avse åtaganden att utarbeta egna informationssystem utifrån övervägandena i varuprovningskommitténs betänkande (SOU 1982: 38). Som redan har nämnts är det vidare av särskild vikt att näringslivet aktivt följer upp efterlevnaden av riktlinjer och branschöverenskommelser m. m.

Jag anser att det är viktigt att man söker utforma så enkla och praktiska system som möjligt när det gäller egenåtgärderna, vare sig de får formen av regelframtagning eller andra aktiviteter. Särskilt om de skall fungera hos det enskilda företaget redan i de löpande kundkontakterna är detta betydelsefullt. Därmed är det också viktigt att kommunikationsvägarna inom företaget fungerar nog smidigt och snabbt. Erfarenheterna i RLK:s arbete visar bl. a. hur lätt information som en företagsledning önskar föra fram till konsumenterna kan falla i glömska vid disken, till följd av personalombyten m. m.

Liksom RLK anser jag det nödvändigt att KOV också i fråga om vidgade egenåtgärder inom näringslivet har ett övergripande ansvar för hur utvecklingen formar sig. Det är även viktigt att undvika onödigt dubbelarbete hos KOV och näringslivet. Självfallet skall egenåtgärderna kunna vidtas på olika nivåer och i samarbete med andra berörda. Jag vill här erinra om arbetet inom den konsumentpolitiska kommittén, som bl. a. prövar de konsumentpolitiska åtgärderna på det kommunala planet.

Jag har förut berört marknadsanpassningens betydelse som konkurrensmedel. Det finns också andra faktorer i marknadsekonomin som gör att just självreglering i det enskilda fallet kan fungera bra. Har normerna tagits fram internt inom näringslivet skall de tillämpas som gemensamma spelregler mot vilka överträdelser i allmänhet inte kan tillåtas fortsätta redan av företagsekonomiska skäl. Den majoritet inom en bransch som måste antas stå bakom reglerna och följa dem kan ju inte godta att en konkurrent skaffar sig ekonomiska fördelar genom att åsidosätta dessa, eftersom konkurrensen då inte kan bedrivas på lika villkor. Det enskilda företaget måste därmed räkna med att konkurrenterna kommer att uppmärksamma dess regelövertramp och anmäla detta för åtgärd.

I fråga om självreglering i det enskilda fallet gäller det till en början att ta fram ett väl avvägt system av materiella spelregler, anpassade till situationen på just den marknaden och utformade med praktisk orientering till

de arbetsrutiner m. m. som där måste tillämpas i företagen. Reglerna kan därvid ges det innehåll som skapats i det inomrättsliga systemet samt fyllas ut med utomrättsliga normer m. m., samt ges formen av mer lättillgängliga hanteringsanvisningar med konkreta inslag i form av typfall eller annat.

Självregleringen av en viss marknad, kanske med många företag, kan vidare kräva en särskild funktionär e. d. knuten till näringslivet och med uppgift att snabbt ta sig an fall av bristande följsamhet till reglerna. Den allmänna bevakningen av företagen bör ofta kunna ligga på branschföreningen. I fråga om företag som inte är anslutna till föreningen torde det komma att krävas bevakningsinsatser av KOV, givetvis med stöd från organisationernas sida. Det är som förut berörts dock sannolikt att företagen utövar ett aktivt tryck på varandra att spela efter de uppställda och av dem själva antagna reglerna.

Ytterst finns i en sådan ordning KO och MD, med sanktionerna i bl. a. MFL.

På vissa områden torde det dock vara angeläget att ge riktlinjesystemet företräde framför egenåtgärder inom näringslivet. Jag tänker därvid särskilt på produktsäkerhetsområdet, när det behövs regler om tekniska metoder, varuegenskaper eller gränsvärden o. d. för att förebygga olycksfall. Vad som nu sagts kan ha motsvarande betydelse då det gäller områden med svag organisationsgrad, där alltså många företag står utanför branschsammanlutningen. Man får dock inte i den delen bortse från att åtminstone vissa egenåtgärder, t. ex. när det gäller affärsetik, genom konkurrenstrycket kan få effekt även utanför den krets som har beslutat vidta dem.

Jag vill understryka att det redan inom näringslivet finns flera självregleringssystem, bl. a. när det gäller intern reklamgranskning vid reklambyråer, den internationella koden angående modersmjölksersättning samt den särskilda granskningen av läkemedelsreklamen. Här finns alltså erfarenheter att hämta.

Det är också viktigt att motverka att näringslivets egenåtgärder får olämpliga konkurrensbegränsande effekter. Därför kan det i det enskilda fallet vara av betydelse att samråd sker med NO.

Jag har funnit det vara angeläget att redan på ett tidigt stadium gå från ord till handling i denna fråga. Under beredningen av lagstiftningsärendet har därför på initiativ från finansdepartementet etablerats överläggningar mellan företrädare för departementet, KOV och NDM. Syftet har varit att få fram några pilotprojekt, för att pröva olika aspekter på ett vidgat område för egenåtgärder inom näringslivet när det gäller att lösa konsumentproblem. Överläggningarna har därefter fortsatt mellan verket och delegationen, med information till departementet om utvecklingen. Förhandlingarna resulterade på ett tidigt stadium i ett konkret arbete på tre projekt, nämligen

- marknadsföringen på hemelektronikområdet,
- telefonförsäljning och
- prenumerationserbjudanden inom veckopressektorn.

Resultat av detta arbete kommer att presenteras under våren 1985.

Mot denna bakgrund utgår jag från att projektarbetet skall ge praktiskt värdefulla erfarenheter och uppslag i fråga om vidgade egenåtgärder inom näringslivet för att lösa konsumentproblem. En fortsatt inriktning på detta framstår som en viktig utveckling inom konsumentpolitiken. Den möjliggör som nämnts en omprioritering av KOV:s resursanvändning för att så långt som möjligt nå angelägna konsumentpolitiska mål. Därför finner jag det vara värdefullt med det stöd som man allmänt deklarerat från näringslivets sida för en sådan ordning samt de konkreta och detaljerade uttryck detta har fått i RLK:s betänkande och vid remissbehandlingen. Det här bör innebära att egenåtgärderna kommer att upplevas som motiverade och kan fungera väl. Utvecklingen på området får naturligtvis följas, i första hand av KOV, så att samspelet mellan olika insatser blir så bra som möjligt. Vid sidan av de praktiska uppslag som KOV kan vilja vara med och aktualisera för egenåtgärder bör verket självfallet stimulera utvecklingen också på ett allmänt plan.

2.4 Riktlinjerna ur rättslig och funktionell synvinkel

Mitt förslag: Riksdagen och regeringen behöver inte vidta någon ytterligare åtgärd för att klargöra den rättsliga statusen och den funktionella innebörden hos de riktlinjer som konsumentverket utfärdar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: De flesta som uttalat sig i frågan går i princip på en liknande linje. Flera instanser önskar dock ytterligare förtydliganden, bl. a. ett uttryckligt stöd för riktlinjesystemet i marknadsföringslagen.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Frågan om riktlinjernas rättsliga status är väl belyst och det är fastslaget att de inte utgör rättsregler i regeringsformens mening. Deras funktionella innebörd får anses klarlagd. Bruket av påbudsliknande skall-regler i riktlinjerna är nödvändigt, eftersom dessa regler anger sådana krav på näringslivet som konsumentverket kommer att söka genomdriva. Riktlinjernas funktion som handlingsregler vilka inte är rättsligt tvingande bör då framgå tydligt genom deras innehåll i övrigt.

Skälen för mitt förslag: Mot systemet med riktlinjer och tvingande beslut av MD riktades på ett tidigt stadium kritik för att det skulle vara rättsligt oklart. Man ansåg det på sina håll vara fel av KOV att formulera vissa regler i riktlinjerna som påbud (skall-regler) trots att företagen inte är rättsligt skyldiga att följa dem. Med anledning härav fick RLK i uppdrag

att pröva också denna fråga. Innan jag redovisar dess bedömning vill jag påminna om vad som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden rörande riktlinjernas rättsliga natur.

Första gången riktlinjerna omnämndes i lagstiftningssammanhang var vid tillkomsten år 1975 av MFL¹. Därefter har riksdagen antagit flera lagar med särskilda regler avseende företagens marknadsföring. Dessa regler har knutits an till MFL på så sätt, att den som åsidosätter reglerna kan meddelas förbud eller åläggande enligt 2 eller 3 § MFL². I förarbetena till de ifrågavarande lagarna har förutsatts att KOV även i anslutning till dessa särskilda marknadsföringsregler utarbetar riktlinjer till vägledning för företagen³. Så har också skett. Redan i prop. 1976/77: 123 framhöll lagrådet att utfärdandet av riktlinjer syntes utgöra en väsentlig del av samhällsregleringen inom konsumentområdet.

Riktlinjerna har inte fått någon uttrycklig författningsmässig reglering utöver vad som framgår av 3 § instruktionen för KOV (SFS 1976:429, ändrad senast 1984:942). Enligt denna bestämmelse åligger det verket särskilt att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för företagens tillämpning av konsumentkreditlagen (1977:981). Av de nyss nämnda lagförarbetena framgår att det är på lagstiftarens direkta tillskyndan som riktlinjer har kommit att utfärdas för åtskilliga områden.

KOV:s uppdrag enligt instruktionen att utfärda riktlinjer är som tidigare berörts inte begränsat till den ram som bildas av generalklausulerna i MFL och de nyss nämnda bestämmelserna i andra lagar. Verket är därför oförhindrat att utfärda riktlinjer för företagens marknadsföring m. m. även i avseenden, där riktlinjerna inte kan anses ligga inom ramen för vad man kan ingripa mot med stöd av t. ex. 2, 3 eller 4 § MFL. I sådana fall kan ett åsidosättande av riktlinjerna inte föranleda någon annan åtgärd mot en näringsidkare än att KOV söker ta upp överläggningar med denne e. d. (jfr prop. 1976/77: 123 s. 350). Generalklausulerna i 2-4 §§ MFL täcker dock ett vidsträckt område.

I förarbetena till MFL uttalades (prop. 1975/76: 34 s. 126), som förut berörts, att fall som kommer under MD:s prövning ofta bör bli sådana där en näringsidkare inte har följt verkets riktlinjer, vilka ju inte är bindande. Utgångspunkten var därvid alltså att de meddelade riktlinjerna normalt

¹ Prop. 1975/76: 34 med förslag till marknadsföringslag, m. m., s. 92-96, 98-99, 103-110 och 126, samt prop. 1975/76: 159 med förslag till organisation av och anslag för det nya konsumentverket, s. 10, 12 och 25-26.

² 5-7, 8 och 15 §§ konsumentkreditlagen (1977:981), 3 § lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, 4 § lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror samt 8 § konsumentförsäkringslagen (1980:38).

³ Prop. 1976/77: 123 med förslag till konsumentkreditlag m. m., s. 85 ff., 89, 93, 104, 107, 349 ff. och 370 f., prop. 1977/78: 178 med förslag till lagstiftning om marknadsföringen av alkoholdrycker och tobaksvaror, s. 45, samt prop. 1979/80: 9 om konsumentförsäkringslag, m. m., s. 38 f.

ligger till grund för domstolens bedömning. Det bör dock understrykas att avgörandet enligt den föreslagna ordningen ligger hos domstolen, tillades det.

I övrigt berördes inte i förarbetena vilken rättslig karaktär riktlinjerna kunde anses ha. Frågan togs emellertid upp av lagrådet vid dess granskning av förslaget till konsumentkreditlag. Lagrådet synes, utifrån de synpunkter lagrådet hade att beakta, inte ha haft någon erinran mot riktlinjesystemet i sig, som ett styrmedel för producentpåverkan. Däremot ansåg lagrådet att den då rådande oklarheten rörande riktlinjernas juridiska innebörd borde undanröjas. Detta ledde till åtskilliga klarlägganden av hur man skall se på riktlinjerna från rättslig synpunkt (prop. 1976/77: 123, s. 350 f. och 370 f.).

Sålunda fastslog föredraganden, med anledning av lagrådets yttrande, uttryckligen att riktlinjerna har karaktären av rekommendationer, som inte är rättsligt bindande på det sätt som utmärker regler i lagar och andra författningar utfärdade med stöd av regeringsformens (RF) bestämmelser om normgivningsmakten (8 kap. RF). Formellt sett, framhöll departementschefen, kan riktlinjerna inte tvinga en enskild näringsidkare att handla på ett visst sätt (prop. s. 370). Till samma uppfattning hade lagrådet kommit (prop. s. 350).

När det gäller riktlinjernas ställning vid en process i MD underströk lagrådet, att riktlinjerna närmast får ses som ett uttryck för den ena partens (det allmännas) ståndpunkt. Vid domstolens bedömning blir sålunda enligt lagrådets mening det avgörande, inte om avvikelser har skett från riktlinjer utan om näringsidkarens handlande strider mot lag (prop. s. 350). Departementschefen anslöt sig till denna uppfattning och framhöll att riktlinjerna formellt sett inte kan binda MD:s prövning av t.ex. huruvida ett visst förfarande skall anses lagstridigt och därför förbjudas (prop. s. 370). Såväl lagrådet som departementschefen påpekade emellertid att enligt sakens natur riktlinjer dock ofta måste få en väsentlig betydelse eller en särskild auktoritet när de återspeglar även den berörda branschorganisationens uppfattning eller när de i övrigt, t.ex. genom att de faktiskt blivit normbildande i branschen, ger uttryck för vad som får anses vara god sed på marknaden (prop. s. 350 och 370).

Med riktlinjernas karaktär av rättsligt sett icke bindande regler sammanhänger, att de inte är förenade med några direkta sanktioner i form av straff c.d. Om en näringsidkare inte följer vissa riktlinjer kan KOV begära överläggningar e.d. med näringsidkaren för att söka förmå denne att frivilligt anpassa sig efter de krav som riktlinjerna ställer. I sista hand kan KO tillgripa åtgärden att väcka talan mot näringsidkaren inför MD eller, om förutsättningarna för detta föreligger, själv utfärda ett förbuds- eller informationsföreläggande. Som framgår av det nyss anförda är det inte riktlinjerna som utgör den avgörande normen för KO och MD. I stället utgörs denna av de lagregler som anger förutsättningarna för ingripande på det område till vilket riktlinjerna hänförs.

Med anledning av att systemet rättsligt sett är uppbyggt på nu angivet sätt framhöll lagrådet det angelägna i att ett handlande i strid mot vissa riktlinjer inte föranleder andra sanktioner eller sanktionsliknande åtgärder från KOV:s sida än de nyss nämnda, eftersom detta väsentligt skulle kunna förstärka intrycket att riktlinjerna vore rättsligt bindande regler (prop. s. 351). Lagrådet syftade härvid främst på det förhållandet, att KOV ibland hade gett publicitet åt att företag inte följer riktlinjer. Departementschefen anslöt sig i princip till lagrådets uppfattning på denna punkt. Enligt hans mening måste det visserligen vara KOV obetaget att fylla sin uppgift att informera konsumenterna genom att publicera eller på annat sätt ge uttryck för verkets uppfattning om företagens uppträdande på marknaden. Publicering eller annan åtgärd på den grunden att ett företag inte följt olika riktlinjer får dock, underströk departementschefen, självfallet inte ges sådant uttryck att åtgärden rent faktiskt får samma verkan som om riktlinjerna rättsligt var sanktionerade. En sådan åtgärd bör därför inte företas i andra fall än då det föreligger ett vägledande avgörande av MD eller då de aktuella riktlinjerna har bred förankring i branschen (prop. s. 370 f.).

Lagrådet behandlade vidare frågan, huruvida riktlinjer kan överklagas av den som berörs av dem. Såväl lagrådet som departementschefen fann, att det av riktlinjernas karaktär av rättsligt ej bindande rekommendationer följer, att de inte torde kunna överklagas (prop. s. 351 och 370).

De uttalanden av lagrådet och departementschefen som nu har redovisats föranledde inte några erinringar från riksdagens sida vid dess behandling av förslaget till konsumentkreditlag (LU 1977/78: 5, rskr 25).

RLK uttalar att riktlinjerna juridiskt sett utgör regler som ej är förenade med omedelbara rättsliga sanktioner och att beslutet om att utfärda dem inte torde kunna överklagas. RLK framhåller för sin del följande (s. 103 f.). Från frågan om riktlinjernas formellt rättsliga natur bör i princip skiljas frågan om deras praktiska effekt som ett styrmedel för producentpåverkan. Det förhållandet att riktlinjerna från formell synpunkt inte är att betrakta som rättsligt bindande regler hindrar inte att de i praktiken har stor effektivitet som styrmedel och är direkt avsedda att ha det. De är ju inte vilka rekommendationer som helst och inte heller fungerar de i ett rättsligt tomrum. Riktlinjerna uttrycker en sakkunnig och i regel hos näringslivet väl förankrad uppfattning om vilka krav som enligt MFL och i övrigt kan och bör ställas på företagens marknadsföring och produktutformning m. m. Riktlinjernas effektivitet som styrmedel beror härvid till en början på deras rent sakliga tyngd, härrörande från sakkunskapen hos dem som medverkar i framtagsprocessen, och på att näringslivet har åtagit sig att följa dem. Det finns vidare all anledning att räkna med att seriösa företag lojalt medverkar till att ge effektivitet åt ett system för producentpåverkan som i så hög grad som riktlinjesystemet och den bakomliggande lagstiftningen bygger på näringslivets eget ansvar och frivilliga medverkan. Redan konkurrensmekanismen i marknadsekonomin kan bidra till en god

efterlevnad. Härtill kommer naturligtvis att möjligheten av ett ingripande från KO:s sida, i sista hand genom talan inför MD, har en avsevärd effekt som påtryckningsmedel för att förmå företagen att i olika hänseenden anpassa sin marknadsföring m. m. efter riktlinjerna. Därvid kan vitesföreläggande riktas mot enskilda företag som inte följer de regler som företrädarna för näringslivet har anslutit sig till. Viten av denna art kan omfatta mycket höga belopp och kan riktas också mot juridiska personer.

I själva verket, fortsätter RLK, finns det anledning att understryka att skall-reglerna i KOV:s riktlinjer måste uppfattas som krav som verket ställer på företagen. Mot dessa krav står i de flesta fall åtaganden från näringslivets sida att följa dem. Det gemensamma syftet är därvid att riktlinjereglerna skall efterlevas. Om så inte sker ingriper verket med de olika medel som står till buds, bl. a. talan i MD. För en riktig bedömning av systemet med riktlinjer är det emellertid väsentligt att komma ihåg, att deras effektivitet som styrmedel inte beror på att riktlinjerna som sådana skulle vara rättsligt bindande regler.

RLK framhåller i förslagsdelen att termen rekommendationer inte bör användas som ett uttryck för riktlinjernas rättsliga natur. Kommittén avvisar den på några håll väckta tanken på att ge KOV ett lagfäst bemyndigande att utfärda riktlinjer, närmast i MFL. Vidare föreslås att KOV gör vissa förtydliganden i riktlinjerna, så att deras rättsliga innebörd blir lättare att förstå.

MD delar uppfattningen att termen rekommendation inte bör användas som beteckning på riktlinjerna. Domstolen är positivt inställd också i övrigt, liksom SPK. KOV framhåller att riktlinjernas praktiska roll som effektivt styrmedel inte får överskuggas av en mer akademisk diskussion om deras juridiska status. ARN konstaterar att riktlinjerna i vissa fall getts en direkt civilrättslig genomslagskraft i nämndens arbete. Ingen remissinstans bland dem som förordar att riktlinjesystemet bibehålls har någon tyngre invändning mot RLK:s resonemang.

Jag anser att frågan om riktlinjernas rättsliga natur är väl belyst, på sätt som har framgått av min redogörelse. Det står fullt klart att de inte utgör rättsregler i den mening som föreskriftsbegreppet har enligt RF. Riktlinjerna utfärdas inte med stöd av en normgivningskompetens som kan leda tillbaka till 8 kap. RF.

Skillnaden mellan föreskrifter och icke-bindande normer har numera tydliggjorts i samband med en ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1983/84:119, KU 25, rskr 245, SFS 1984:211). Därvid har utmönstrats begreppet anvisning, som förut täckte den typ av regelutfärdande som riktlinjerna exemplifierar. I fråga om vad som kungörs i en författningssamling har man numera att skilja mellan föreskrifter (lagar, förordningar och andra rättsregler) samt vad som från konstitutionella utgångspunkter kallas allmänna råd. Därmed avses sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

Den omständigheten att KOV:s riktlinjer numera inte kan hänföras till ett anvisningsbegrepp har, som chefen för justitiedepartementet uttalade (prop. 1983/84: 119 s. 25) i anslutning till nyssnämnda lagändring och efter samråd med mig, inte förändrat deras rättsliga status i förhållande till vad som gäller enligt RF. Som därvid anfördes är delar av riktlinjerna att se som krav som ställs på näringslivet (skall-reglerna). Jag ansluter mig alltså i stort till RLK:s beskrivning av hur riktlinjesystemet bör uppfattas funktionellt.

Kritik har som berörts tidigare riktats mot att KOV använder påbudsregler (skall-regler) i riktlinjerna trots att dessa inte är rättsligt bindande. Man har därvid föreslagit att formuleringen skall ändras till "bör", för att undvika missförstånd på denna punkt. Det finns dock, enligt min mening, ett betydande antal riktlinjeregler för vilka bör-formen framstår som helt främmande. Detta har också kommittén framhållit. Bör-formen kan bli vilseledande i fråga om verkets vilja att tvinga fram följsamhet beträffande exempelvis de delar av riktlinjerna som bygger på beslut av MD, nära anknyter till förarbetsuttalanden eller avser produktsäkerhet. Också i övrigt kan det vara svårt att uttrycka innebörden av vad som är ett krav på annat sätt än som verket tillämpar. Risk finns ju för missförstånd även i motsatt riktning, nämligen att den ordning som f. n. anvisas i skall-regelns form med en annan framtoning uppfattas som endast ett exempel och därvid som något vilket man utan följder kan avvika från.

Med denna ståndpunkt är det naturligt att slå fast att riktlinjernas rättsliga status tydligt bör framgå genom deras innehåll i övrigt. RLK har lämnat förslag till hur detta bör göras. Även i andra avseenden har kommittén haft synpunkter på riktlinjernas innehåll och utformning. Jag har inte för avsikt att nu anmäla frågan för regeringens prövning men kommer att följa den. Här påkallas inte heller något riksdagens ställningstagande.

RLK har övervägt om det behövs ett i MFL givet bemyndigande för KOV att utfärda riktlinjer. Detta är visserligen tekniskt möjligt men jag anser det vara olämpligt i sak. Riktlinjerna utfärdas även inom andra lagområden, som jag nämnde inledningsvis. Man skulle därför behöva gå in på också dessa, för att undvika felslut. Vidare kan riktlinjer utfärdas utanför vad som kan framtvingas inom ramen för de här aktuella lagarna. Även på denna punkt finns risk för missuppfattningar. Slutligen synes, om ett lagbemyndigande lämnas, systemet bli komplicerat och ägnat att missleda i frågan om riktlinjerna utgör rättsregler eller ej. Jag delar utredningens slutsats att en sådan förändring inte bör ske.

I frågan om det går att överklaga KOV:s beslut om att utfärda vissa riktlinjer erinrar jag om regeringens beslut denna dag i saken. Vid prövningen i ett enskilt ärende fann regeringen efter föredragning av mig därvid att riktlinjernas innehåll inte utgör föreskrifter i RF:s mening, att riktlinjerna således inte är rättsregler som binder enskilda och att det får anses att beslutet om att utfärda dem inte är överklagbart.

RLK har föreslagit vissa ändringar i KOV:s instruktion. Jag avser inte att här anmäla denna fråga.

2.5 Information

Mitt förslag: Informationsbestämmelsen i marknadsföringslagen lämnas oförändrad.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Ingen har avvikande uppfattning.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Överväganden i frågan om bestämmelsen kan förtydligas visar att detta inte är görligt eller ens påkallat i nuläget.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare (2.2) förordat att systemet med riktlinjer och tvingande beslut av MD skall vara kvar. Dessa beslut bygger på MFL:s tre huvudbestämmelser om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet. RLK:s överväganden berör i princip endast de två senare. Här behandlas informationsregeln. Senare (2.6) tar jag upp produktsäkerhetsbestämmelsen.

Om en näringsidkare vid marknadsföring av en vara, tjänst eller annan nytthet underlåter att lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt kan MD, enligt 3 § MFL, ålägga honom att lämna sådan information. Åläggandet 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 eller 3. i viss form lämnas till konsument som begär det.

Den principiella utgångspunkten för lagrummet är att en näringsidkare förutsätts lämna tillfredsställande information om sina produkter (prop. 1975/76: 34 s. 126). Enligt förarbetena kan ett åläggande meddelas så snart ett inte helt obetydligt behov föreligger och inte bara i sådana fall som är särskilt allvarliga.

RLK har funnit att skäl, som kommittén bedömer som i och för sig goda, talar för att förtydliga bestämmelsen. Vad informationsskyldigheten skall innebära i praktiken framgår inte av lagtexten, anför kommittén, och pekar på att bestämmelsen täcker två huvudtyper av upplysningar. Den ena avser att underlätta ekonomiskt riktiga köpbeslut. I det andra fallet gäller det information för att motverka risken för skada på person eller egendom. Kommittén uttalar att man har att uppmärksamma en rad aspekter. Vilka konsumenters informationsbehov skall tillgodoses? Måste informationen

ha betydelse för en större krets? Kan informationen avse varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper? Kan den gälla lämplig användning, förvaring och skötsel av varan? Kan den avse priset och betalningsvillkoren eller förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare? Får den, slutligen, gälla vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten?

Emellertid finner RLK, på grundval av närmare redovisade skäl, inte anledning att föreslå ett förtydligande.

Enligt MD synes RLK ha överdrivit oklarheten. Till RLK:s slutsats ansluter sig domstolen, KOV och NDM. Ingen erinran riktas i övrigt mot förslaget.

Jag delar uppfattningen att 3 § MFL täcker båda de nämnda huvudtyperna av information. Dock vill jag inte beteckna dem som artskilda, eftersom även köp av farliga produkter utgör en ekonomisk felsatsning. Övergripande för individen blir dock risksituationen, i princip. Det finns inte underlag i nuläget att närmare pröva behovet av att i lagtexten göra någon markering i detta avseende. Produktåterkallelsekommittén kommer dock i sitt arbete i beröring med denna aspekt.

Enligt min mening är det knappast möjligt att i 3 § MFL slå fast vilka konsumenters behov som skall tillgodoses, hur stor kretsen skall vara samt annat sådant. Regeln skall ju skära över i princip samtliga marknader, säljformer och köparbeteenden m.m. Med hänsyn till det enorma antalet produkter och tjänster kan informationsbehovet variera oerhört. Regeln innebörd bör i stället, liksom hittills, växa fram genom praxis i anslutning till enskilda fall. Att detta är naturligt visas också av att särskilda problem anses inte ha förekommit i allmänhet i den praktiska tillämpningen vid ingripanden mot företag. Man har ju då haft en konkret vara eller tjänst att utgå från. Jag ansluter mig alltså till kommitténs uppfattning att någon lagändring inte bör ske på denna punkt.

Att en information, som bedöms vara av särskild betydelse, i det enskilda fallet och i ett långt förlopp, kan komma att avse vilken som helst av de uppräknade kategorierna som rör varans egenskaper e.d., förhållandet mellan säljare och köpare samt importör m.m., eller någon ytterligare kategori, anser jag å ena sidan vara så pass givet att ett förtydligande på den punkten framstår som obehövligt. Risken med en uppräknings är, å den andra sidan, att den uppfattas som uttömmande.

Med hänsyn till det anförda finner jag anledning att även på denna punkt ansluta mig till RLK:s slutsats. Jag lägger alltså inte heller här fram något ändringsförslag utan förordar att 3 § MFL behålls oförändrad.

RLK har vidare gjort vissa uttalanden rörande KOV:s interna riktlinjearbete när det gäller information. Det får ankomma på verket att ta ställning därtill.

2.6 Produktsäkerhet

På detta område aktualiseras genom RLK:s arbete flera aspekter, nämligen

- ändringar i produktsäkerhetsbestämmelsen.
- frågan om ett bemyndigande för regeringen att meddela straffsanktionerade föreskrifter om produktsäkerhet.
- konsumentköplagens felbegrepp och
- tanken på ett skaderapporteringssystem.

2.6.1 Produktsäkerhetsbestämmelsen

Om en näringsidkare till konsument för enskilt bruk saluhåller en vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan MD enligt 4 § MFL 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.

Vad som nu sagts äger enligt bestämmelsen motsvarande tillämpning, om konsumenten erbjuds att mot vederlag förvärva nyttjanderätt till vara för enskilt bruk, dvs. uthyrning.

För en redovisning av förarbetena till bestämmelsen och tillämpningen av den hänvisas till RLK:s betänkande (s. 187 ff.).

Förbud enligt 4 § MFL får enligt bestämmelsen dock inte meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan med samma ändamål som förbudet skulle fylla.

2.6.1.1 Utvidgning till tjänster?

Mitt förslag: Produktsäkerhetsbestämmelsen i marknadsföringslagen utvidgas till att gälla hela tjänsteområdet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Nästan alla tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Ingen motsätter sig det.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det står klart att produktsäkerhetsbestämmelsen i 4 § marknadsföringslagen bör sträcka sig längre på tjänsteområdet än enligt förslaget till konsumenttjänstlag. Det är därvid lämpligast att täcka in hela tjänsteområdet, bl. a. därför att olika former av begränsningar i fråga om befintliga tjänster kan visa sig olämpligt gjorda.

Skälen för mitt förslag: Som har framgått av vad jag nyss sade omfattar 4 § MFL inte tjänsteområdet. Att denna begränsning gjordes ansågs (prop. 1975/76: 34 s. 100 och 127) inte hindra att tillämpningsområdet kunde vidgas, när erfarenheter vunnits från tillämpningen av de nya reglerna.

I prop. 1984/85: 110 om konsumenttjänstlag har föreslagits att 4 § MFL skall utvidgas till att gälla också tjänsteområdet men inom den ram som konsumenttjänstlagen avses ha. Med vissa undantag täcks därvid in arbete på lösa saker samt arbete på fast egendom, på byggnader eller andra anläggningar på mark eller i vatten eller på andra fasta saker. Också tjänster som avser förvaring av lösa saker omfattas. Vid sin anmälan uttalade föredraganden, efter samråd med mig, att han fann det angeläget att man redan i det då aktuella sammanhanget tillskapade en marknadsrättslig regel som gör det möjligt att förbjuda tillhandahållandet av farliga eller otjänliga tjänster såvitt gällde konsumenttjänstlagens tillämpningsområde. Han förordade därför en sådan regel. Därmed kunde konsumenttjänstlagen ges en i förhållande till konsumentköplagen likvärdig utformning när det gäller frågan huruvida en sådan tjänst som avses med konsumenttjänstlagen skall anses felaktig. Det var enligt hans mening av betydande värde att konsumenttjänstlagen på så sätt kunde få en definitiv utformning redan från början. Föredraganden uttalade vidare att hans förslag till ändring i 4 § MFL således inte utgjorde ett ställningstagande i frågan huruvida förbudsmöjligheten senare borde utvidgas till att omfatta tjänsteområdet i dess helhet. Den frågan fick enligt honom prövas i samband med beredningen av RLK:s förslag. Den utvidgning av paragrafen som han då hade förordat fick sedermera inarbetas i det lagförslag som därvid kunde bli aktuellt.

Frågan om nämnda lagrum bör omfatta tjänster väcktes av konsumenttjänstutredningen i betänkandet (SOU 1979: 36) Konsumenttjänstlag. Utredningen fann goda skäl för sådan förändring. Frågan var dock, uttalade utredningen vidare, om 4 § MFL borde utvidgas till att gälla också andra tjänster än som omfattades av den av utredningen föreslagna konsumenttjänstlagen. På denna punkt pekades på att 2 § MFL omfattar alla tjänster som marknadsförs till konsumenter. Till de grupper som föll utanför kommittéförslaget till konsumenttjänstlag hörde behandling av person och sällskapsdjur. Enligt utredningen utförs dock de viktigaste tjänsterna inom denna sektor, såsom läkar-, tandläkar-, sjukgymnast- och veterinärtjänster, till stor del inom den offentliga sjuk- och hälsovårdens ram och är även i övrigt föremål för omfattande specialreglering. Andra tjänster som rör behandling av person var enligt konsumenttjänstutredningen knappast av tillräckligt intresse för att i dåvarande läge motivera en utvidgning av 4 § MFL utöver den ram som drogs upp av den föreslagna konsumenttjänstlagen.

RLK åter har förordat att 4 § MFL utvidgas till att omfatta alla former av tjänster. De remissinstanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker

förslaget eller lämnar det utan erinran. En instans finner förslaget svårbedömbart men vill inte motsätta sig att det genomförs.

För *egen del* vill jag uttala följande.

Avgränsningen i prop. 1984/85: 110 om konsumenttjänstlag beror på vad som bedömts vara ur civilrättslig synvinkel lämpligast. Föredraganden framhöll sålunda att konsumenttjänstområdet består av en mängd sinsemellan olikartade tjänster, som det knappast är ändamålsenligt att söka reglera i ett enda sammanhang. Han fann att man i den första omgången borde inrikta sig på att åstadkomma en grundläggande civilrättslig reglering beträffande de tjänster som från rättslig och praktisk synpunkt framstod som särskilt centrala. Därmed täcktes ett stort område av stor vardaglig betydelse för såväl näringslivet som konsumenter.

Räckvidden av 4 § MFL bör enligt min mening inte avgränsas av vad som inledningsvis är ändamålsenligt att låta ingå i den civilrättsliga lagstiftningen. Andra aspekter gör sig gällande i fråga om den marknadsrättsliga regleringen. Jag konstaterar att det finns en rad tjänster som faller utanför förslaget till konsumenttjänstlag men som förvisso skulle kunna vara farliga i det enskilda fallet. Som endast några typer kan tas olika slag av kroppsbehandling, transporter, tivoliverksamhet, sanering, optikerarbeten samt hotell- och pensionatstjänster. På liknande sätt kan otjänlighetsaspekten aktualiseras i dessa sammanhang. Som ett par praktiska exempel på tjänster som kan vara mycket farliga kan tas transporter med skidliftar och marknadsnöjen såsom färd i berg- och dalbana.

Redan på grund av det anförda står det klart att räckvidden av 4 § MFL måste vidgas. Därmed väcks frågan om man, såsom RLK har föreslagit, skall ta steget fullt ut eller om det är påkallat att från lagrummets tillämpningsområde skära av sådana tjänster om vilka man anser sig med säkerhet kunna tro att de ej kan vara farliga. En motsvarande vägning fick då göras även i fråga om vad som antingen kan vara eller också aldrig är otjänliga tjänster.

Enligt min mening framstår det som ett mycket komplicerat och förmodligen föga givande arbete att söka göra en sådan värdering i fråga om alla former av tjänster. Marknadens utbud synes enormt. Förnyelsen och variationsrikedomen är dessutom stor. Olika former av avgränsningar riskerar att visa sig innebära en från säkerhetssynpunkt olycklig inskränkning. Upprepade justeringar kan komma att krävas i ett på något sätt avgränsat tjänstebegrepp. Analogislut är inte möjliga, såsom på civilrättens område. Om en farlig tjänst faller utanför en viss given definition av tjänstebegreppet saknas därför möjlighet att meddela förbud enligt 4 § MFL.

För bedömningen av frågan är det också av betydelse vilka begrepp utöver termen tjänst som skulle avgränsa en sådan lösning som RLK förordar. Dit hör att den aktuella tjänsten till sin art medför särskild risk för skada på person eller egendom resp. är uppenbart otjänlig för sitt huvud-

sakliga ändamål. Utvidgar man lagrummet till att omfatta hela tjänsteområdet, med tanke på de risker som är förbundna med begränsningar, är det uppenbart att de nu nämnda rekvisiten i praktiken kommer att skära av tjänster som till sin art saknar den angivna fare- eller otjänlighetsnivån.

Mot denna bakgrund förordar jag RLK:s förslag, 4 § MFL bör alltså omfatta hela tjänsteområdet. Därmed vinner man också rättssystematiska fördelar, eftersom tjänsteområdet därigenom kommer att få en enhetlig bestämning inom MFL:s ram. Om förevarande förslag genomförs, innebär detta att det förslag till ändring i MFL som har tagits fram i prop. 1984/85: 110 mister sin aktualitet.

2.6.1.2 Skall ett säljförbud få riktas mot tidigare säljled?

Mitt förslag: Marknadsföringslagen ändras så att ett säljförbud e. d. avseende en farlig eller otjänlig vara eller tjänst skall kunna riktas också mot tillverkare, importör eller annan som befinner sig i tidigare säljled än detaljister m. fl.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med mitt.

Remissinstanserna: Ansluter sig till kommitténs förslag.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Konsumenternas berättigade krav på säkra produkter m. m. tillgodoses bättre genom en sådan ändring.

Skälen för mitt förslag: Jag erinrar om att produktsäkerhetsbestämmelsen i 4 § MFL avser den situationen att en näringsidkare till konsument för enskilt bruk saluhåller 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. Av detta följer att förbud enligt lagrummet normalt träffar endast detaljistledet och inte tillverkare, importör eller grossist.

RLK:s uppdrag har omfattat frågan om ett säljförbud bör kunna riktas också mot tidigare säljled. Förslag om en sådan ändring hade tidigare väckts av KOV. Kommittén uttalar att reglerna i 4 § MFL i praktiken har en betydande genomslagskraft i förhållande till tillverkare och andra näringsidkare i tidigare säljled. Den framhåller vidare att såväl riktlinjerna som de enskilda ärendena angående produktsäkerhet har näringsidkare i de tidigare leden som egentliga adressater. Detta möter inget motstånd inom näringslivet. Tvärtom har man där den uppfattningen att tillverkare och importörer i regel har en betydligt större möjlighet att bedöma varorna från säkerhetssynpunkt än detaljhandeln och att de därför också formellt bör ha ett förstahandsansvar för att varorna är säkra, anför RLK vidare.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att förbud skall kunna riktas mot tidigare säljled. De remissinstanser som har uttalat sig i frågan är alla positiva.

Vad RLK har anfört finner *jag* väga tungt. I likhet med kommittén bedömer *jag* att konsumenternas berättigade krav på säkra produkter kan tillgodoses bättre om man gör en förändring med den verkan som RLK åsyftar.

I fråga om utformningen av lagändringen rörande tidigare led pekar RLK på att det finns varor som säljs både till konsumenter och till yrkesfolk. Sådana varor kan vara farliga när de används av konsumenter men behöver däremot inte medföra säkerhetsrisker när de hanteras av yrkesmän. Kommittéförslaget avses inte omfatta andra situationer än då en farlig vara säljs eller kan komma att säljas till konsumenter för enskilt bruk, alltså för privat användning. RLK har övervägt frågan hur denna begränsning till enskilt bruk skall komma till uttryck i lagtexten.

Enligt RLK är det tydligt att det knappast är ändamålsenligt att söka avgränsa de situationer i vilka 4 § MFL i fortsättningen skall komma till användning genom att knyta en begränsning till själva varans avsedda användningsområde e. d. Som ett exempel nämns att man anger att det skall vara fråga om en vara som är avsedd att användas av konsument för enskilt bruk. Därigenom avskiljs inte fall i vilka en sådan vara även säljs till yrkesfolk för yrkesmässig användning. Därför föreslår kommittén att begränsningen till sådana situationer då en farlig vara säljs eller kan komma att säljas till konsumenter för enskilt bruk uttrycks genom en regel om innebörden av det beslut som MD skall kunna meddela vid tillämpningen av 4 § MFL. Tillhandahåller en näringsidkare en farlig vara direkt åt konsumenter för enskilt bruk bör näringsidkaren liksom f. n. kunna förbjudas att fortsätta härmed. Ett förbud mot näringsidkaren i tidigare säljled, t. ex. en tillverkare eller en importör, bör enligt RLK avse fortsatt tillhandahållande av den farliga varan åt annan näringsidkare "för vidare marknadsföring till konsumenter". Utvidgningen bör omfatta också otjänliga varor samt täcka även tjänsteområdet, anför kommittén.

Denna uttalar vidare att med den föreslagna utvidgningen avses att tillhandahållandet sker under sådana omständigheter att den näringsidkare som tillhandahåller varan har anledning att räkna med att den kommer att distribueras vidare till konsumentmarknaden. Den som har meddelats ett förbud måste i princip vid försäljning e. d. av varan till andra näringsidkare vidta de åtgärder som skäligen krävs för att han skall kunna anses ha gjort vad som är praktiskt möjligt för att förebygga eller hindra att varan når enskilda konsumenter, anser RLK.

Vid remissbehandlingen har kritik riktats mot den lagtekniska konstruktionen. Vidare har ställts frågan vad som kan krävas av en näringsidkare mot vilken ett förbud har riktats. Gör vederbörande tillräckligt om produkten märks exempelvis med "Får endast säljas till yrkesmän"?

Också jag delar uppfattningen att en regel som avser förbud riktat mot tidigare säljled bör begränsas så att det är distributionen till konsumenter för enskilt bruk som motverkas. Visserligen kan i ett enskilt fall goda skäl tala för att försäljningen också till andra köpare skall kunna stoppas. Man måste ju exempelvis räkna med att en vara som är farlig för en konsument på samma grund kan vara farlig för en yrkesman. På denna punkt saknas emellertid det nödvändiga utredningsunderlaget, eftersom RLK inte haft utrymme att behandla frågan. Denna berör också det område som täcks av arbetsmiljölagstiftningens regler om ingripanden mot riskfaktorer på arbetsplatsen. Jag har emellertid erfarit att frågan kommer att uppmärksammas inom ramen för det arbete som bedrivs i produktåterkallelsekommittén.

Frågan är nu hur man rättstekniskt skall nå den lösning som f. n. är möjlig. Jag håller med RLK om att förbudet inte bör relateras till produktens avsedda användning. Kommittén har i stället valt att i lagtexten slå fast innebörden av det förbud MD skall få meddela. Vitet kan dömas ut vid vad som i efterhand bedöms vara ett tillhandahållande "för vidare marknadsföring till konsumenter", varmed skall förstås konsumenters användning av en vara för enskilt bruk. Även detta förslag är dock förenat med olägenheter. Det kan i det enskilda fallet framstå som mycket oklart för den som har meddelats förbudet vad han skall göra för att undvika vad som senare bedöms vara en överträdelse. För vederbörande, exempelvis en tillverkare, kan det vara svårt att bedöma eller omöjligt att få veta vem grossisten så småningom kan komma att sälja produkten vidare till och var delar av det försålda partiet slutligt hamnar. Frågan om överträdelse skett måste emellertid enligt RLK:s förslag bedömas efter förhållandena vid den tidpunkt då tillverkaren tillhandahöll godset. Det är hans insikt då och hans vid den tiden vidtagna åtgärder som skall bedömas i ett efterföljande domstolsärende om utdömande av vitet och som därvid skall ställas i relation till vad som skäligen kunnat krävas av vederbörande.

Av rättssäkerhetsskäl och för att vinna en effektivare ordning anser jag att man bör välja en annan teknik. Oklarheterna kring RLK:s förslag följer av metoden att i praktiken redan i lagtexten låsa fast innebörden av det förbudsbeslut som MD meddelar. Därmed skall denna innebörd passa beträffande alla former av produkter, alla marknadssituationer m. m. Detta förefaller inte lämpligt, eftersom man kan behöva förändra förbudets sakliga innehåll och innebörd från fall till fall. Faktorer som här synes kunna inverka är bl. a. vad som utmärker den aktuella farliga produkten, farans art, tillverknings- och distributionsformer samt annat. Exempelvis kan frågan om en märkning med "Får endast säljas till yrkesmän" är tillräckligt besvaras bara i ett konkret, enskilt fall. Svaret på denna och andra frågeställningar bör dock av rättssäkerhetsskäl så långt det är möjligt finnas i förväg fastslaget för den som meddelats ett förbud och inte, som är innebörden av RLK:s förslag, prövas i efterhand.

Jag förordar i stället en lagteknisk modell som innebär att förbudets innebörd preciseras av MD i det enskilda fallet och med utgångspunkt i vad som där bedöms vara erforderligt och lämpligt för att motverka att produkten sprids till konsumenter för enskilt bruk. Därvid skall domstolen kunna använda villkorade förbud.

RLK har föreslagit att det i 4 § MFL skall göras ett tillägg om att ett förbud mot tillhandahållande av vara eller tjänst inte bör meddelas, om det ändamål som förbudet skulle fylla kan uppnås genom ett förbud enligt 2 § eller ett åläggande enligt 3 § samma lag. Kommittén uttalar att detta överensstämmer med ett uttalande i motiven till lagen enligt vilka ett förbud enligt 4 § inte bör meddelas där åtgärder avseende produktinformation är tillräckliga (prop. 1975/76: 34 s. 101). Det har av kommittén ansetts vara av värde att detta funktionella samband mellan 4 § och de övriga generalklausulerna kommer till uttryck i lagtexten.

Det är, som MD framhållit, svårt att se vilken räckvidd den föreslagna regeln skulle få. Bl. a. skulle regeln kunna skapa processuella komplikationer som inte är belysta. Jag kan därför inte förorda en uttrycklig bestämmelse om detta. I och för sig kan det dock anses vara en allmän princip att ett ingripande inte bör ges större omfattning än som är praktiskt motiverat. Det av RLK återgivna uttalandet får alltså beaktas.

Jag hänvisar i övrigt till specialmotiveringen.

2.6.2 Frågan om ett bemyndigande för regeringen att utfärda straffsanktionerade regler om produktsäkerhet

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas inte att meddela straffsanktionerade föreskrifter om produktsäkerhet.

Kommitténs förslag: En majoritet inom kommittén delar min uppfattning. En minoritet intar motsatt ståndpunkt.

Remissinstanserna: På majoritetens linje går marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen och företrädare för det organiserade näringslivet. För minoritetens förslag uttalar sig bl. a. statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, socialstyrelsen och riksrevisionsverket samt vissa fackliga organisationer.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Något nämnvärt praktiskt behov av ett bemyndigande finns inte. Ett genomförande skulle dessutom kunna komma att föra med sig en radikal systemomläggning.

Skälen för mitt förslag: Inom RLK råder enighet om att det i vissa lägen kan visa sig ändamålsenligt att välja straffsanktionerade regler i stället för riktlinjer. Exempel på situationer som nämns är att det kommer upp behov

av produktsäkerhetsregler på en marknad där man har anledning befara att efterlevnaden av riktlinjer inte skulle vara tillräckligt god. Branschen har då kanske en starkt splittrad företagsstruktur och saknar organisationer av tillräcklig styrka och kompetens.

Kommitténs majoritet anser att behov av straffsanktionerade regler i dessa och liknande fall i praktiken kommer att aktualiseras sällan och i mycket speciella situationer. Eftersom produktsäkerhetsbestämmelserna i MFL ger möjlighet till snabba förbudsingripanden anser majoriteten att man i de särskilda fallen bör kunna ta fram en speciallagstiftning, om och när behov av detta kommer upp.

Minoriteten anser att det bör finnas en bättre beredskap för sådana situationer där systemet med riktlinjer och talan i MD kan förutses vara otillräckligt. Därför föreslås ett lagfäst bemyndigande för regeringen att föreskriva att en vara eller en tjänst får tillhandahållas till konsumenter för enskilt bruk endast om den uppfyller särskilda krav i fråga om innehåll, beskaffenhet eller utförande (säkerhetsföreskrift). Förutsättningen är att föreskrifterna har till syfte att förebygga att varan eller tjänsten på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Vidare skall ett ingripande enligt 2, 3 eller 4 § MFL, eller andra åtgärder, framstå som otillräckliga för ändamålet. Bemyndigandet får enligt förslaget vidare utnyttjas om ett behov av samordning med andra säkerhetsföreskrifter för vara eller tjänst föreligger. En säkerhetsföreskrift får enligt minoritetens modell också innehålla krav på att sådana uppgifter om varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet, utförande eller hantering, som är behövliga från hälso- eller säkerhetssynpunkt, skall lämnas vid marknadsföringen. Den som bryter mot en säkerhetsföreskrift döms enligt förslaget till böter eller fängelse i högst ett år.

Jag vill för egen del uttala följande.

RLK:s utvärdering av det hittillsvarande riktlinjearbetet ger inte vid handen att det funnits något nämnvärt praktiskt behov av ett i förväg framtaget bemyndigande för regeringen att meddela straffsanktionerade föreskrifter. Detta kan hänga samman med följande omständigheter.

Av MD:s praxis synes framgå att situationer där man kanske kan anta en dålig efterlevnad eller svag organisationsgrad troligen inte sällan knyts till marknader med utpräglat udda produkter, kanske av dagsländenatur. Som exempel kan tas billiga och samtidigt farliga importprodukter av lågpris-karaktär, typ leksaker, prydnadsföremål m. m. I dessa fall skulle det te sig onaturligt att ta fram regler för hur produktvarianten skall vara beskaffad. Därmed blir det ointressant om reglerna lämpligen borde ha haft riktlinjernas rättsliga karaktär eller straffregelns natur. I stället är det naturligt att rikta ett direkt saluhållandeförbud mot den som tillhandahåller produkten. Så är ju möjligt för MD enligt 4 § MFL, vars krav i fråga om faregraden inte är högt ställda. Ingripanden enligt detta lagrum kan vidare göras i de fall att situationen kräver regelframtagning och man bedömer att reglerna

bör vara straffsanktionerade. Genom sådana MD-ingripanden kan man stoppa försäljningen av produkten och, om en särskild lagstiftning ändå behövs, ta fram förslag till en sådan. Här kan vidare domstolen meddela interimistiska förbudsbeslut i avbidan på sin slutliga prövning.

Jag vill också erinra om att domstolen sätter ut ett högt vite – regelmässigt 100 000 kr. – i det beslut som riktas mot det enskilda företaget. I några fall har det rört sig om ett miljonbelopp. Erfarenheterna kan inte sägas visa att denna ingripandeform är otillräcklig. Det är också möjligt att höja vitet.

Vad jag nu har sagt utgör tillräckliga skäl för att man, under hänvisning till vad RLK:s år 1983 framlagda utvärdering har visat, bör avstå från att genomföra bemyndigandeförslaget. Jag vill ändå tillägga att det enligt min mening dessutom skulle vara oklokt att tillföra den nuvarande ordningen ytterligare en beslutsfattare, som vid sidan av MD:s tvingande beslut och KOV:s riktlinjer kunde meddela straffsanktionerade föreskrifter på i princip alla ej specialreglerade varu- och tjänstområden. Redan vad som f. n. gäller har kritiserats som alltför invecklat och svårt att förstå. Jag är också tveksam till att det är regeringen som föreslås ha rollen att meddela sådana föreskrifter. På det här aktuella produktsäkerhetsområdet krävs knappast politisk styrning, och målkonflikterna är inte av den arten att regeringens medverkan på den grunden är behövlig. Tvärtom synes det vara naturligt att, om ett bemyndigande alls skulle lämnas, detta gavs åt den ansvariga fackmyndigheten KOV genom delegering från regeringen. Av skäl som berörts tidigare (2.2) skulle emellertid en sådan åtgärd i själva verket kunna komma att föra med sig en radikal omläggning av nuvarande system, något som jag redan har konstaterat är omotiverat.

Jag föreslår således inte någon form av bemyndigande att utfärda straffsanktionerande regler på det område som täcks av 4 § MFL och riktlinjeverksamheten i anslutning därtill. Som förut har utvecklats kan givetvis frågan om straffsanktionerade bestämmelser för en viss marknad eller vissa transaktioner m. m. aktualiseras framdeles. Mot bakgrund av vad jag har anfört bedömer jag det vara tillräckligt att det då vidtas särskilda lagstiftningsåtgärder. Däremot anser jag att det nuvarande systemet bör kompletteras med en möjlighet för MD att meddela omedelbara interimistiska förbudsbeslut m. m., vilket ytterligare ökar slagkraften i det gällande systemet. Detta behandlar jag senare (2.7.3).

2.6.3 Konsumentköplagens felbegrepp

Det finns en koppling mellan de marknadsrättsliga reglerna i 4 § MFL om produktsäkerhet samt den civilrättsliga regleringen av frågan om när en vara skall anses behäftad med fel. Enligt 8 § konsumentköplagen gäller f. n. bland annat att en vara som sålts i strid mot ett förbud enligt 4 § MFL skall anses vara behäftad med fel i konsumentköplagens mening. Regeln, som är tvingande och alltså sätter åsido vad parterna kan ha avtalat om, utlöser därmed det köprättsliga påföljdssystemet i sistnämnda lag. Bestäm-

melsens funktion är att klarlägga att den som efter förbudet köpt varan av den som meddelats förbudet kan åberopa sina rättigheter även om han i köpeavtalet förklarat sig vara medveten om och acceptera den risk som är förbunden med produkten.

Enligt 8 § konsumentköplagen gäller, som en tilläggsregel, därutöver att varan skall anses vara behäftad med fel om den är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa. RLK har bedömt att en produkt vars saluhållande förbjudits enligt 4 § MFL på grund av dess personfarlighet ofta torde falla också under den tvingande tilläggsregeln i 8 § konsumenttjänstlagen. Kommittén har antagit att varan även utanför det tvingande området normalt är att anse som behäftad med fel i köprättslig bemärkelse. Den näringsidkare som till en konsument säljer en vara som omfattas av ett förbud enligt 4 § MFL måste därför, enligt RLK, räkna med att de köprättsliga felreglerna kan tillämpas mot honom även om förbudet inte har riktats mot honom själv utan, enligt den av kommittén föreslagna ändringen av 4 § MFL, mot t. ex. en tillverkare eller en importör eller mot en annan detaljist.

RLK har likväl ansett att den nu berörda, som kommittén uppfattar det reella betydelsen av ett förbud enligt 4 § MFL, bör återspeglas i den tvingande regeln i 8 § konsumentköplagen. RLK:s förslag är därför att sistnämnda lagrum ändras på så sätt att en vara som enligt beslut av MD på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom, eller är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål, skall anses vara behäftad med fel, oavsett om beslutet riktats mot säljaren eller mot någon annan näringsidkare. Kommittén tillägger att en så vidsträckt civilrättslig verkan av ett beslut enligt 4 § MFL endast bör tillkomma ett beslut som har meddelats av MD. En konsekvens därav blir således att förelägganden utfärdade av KO och godkända av företagen inte får samma civilrättsliga effekter som de har nu.

Flera remissinstanser anser att den föreslagna utvidgningen är obehövlig. Exempelvis konsumentköpsutredningen uttalar att, om en vara har sådana egenskaper att dess saluhållande kan förbjudas enligt 4 § MFL, varan normalt också blir att betrakta som felaktig vid en köprättslig bedömning. I det enskilda fallet kan i nuläget bedömningen dock tillåtas bli en annan, om köparen haft full vetskap om varans beskaffenhet och får anses ha godtagit den som den är.

För *egen del* vill jag anföra följande.

Av vad RLK uttalat framgår att den inte räknar med att den föreslagna ändringen fyller något nämnvärt praktiskt behov. Jag är benägen att dela den uppfattningen. Samtidigt vållar ändringen rättstekniska problem, som har berörts vid remissbehandlingen. Förslaget skulle därutöver få en vidsträckt och stel civilrättslig verkan. Den av säljförbudet föranledda felförklaringen av varan skulle bli en över hela linjen tvingande norm och hindra domstolarna att beakta de särskilda omständigheterna i ett enskilt fall.

Köparen kan där ju ha ett speciellt intresse av att förvärva varan, trots dess farlighet, och avse att använda den för en funktion i vilken risken inte materialiseras. Med hänvisning till den långtgående verkan som förslaget för med sig har RLK vidare funnit att man inte bör ha kvar den nuvarande felfverkan av godkända KO-förelägganden. Jag vill då peka på att man därmed bryter mot den hittills gällande principen att ett godkänt, av KO utfärdat förbuds-föreläggande har samma verkan som ett beslut av MD.

Det har vid remissbehandlingen vidare anförts att RLK alltför onyanserat har behandlat frågan om en detaljists möjligheter att till sin leverantör returnera varor som han har i lager och som berörs av ett förbudsbeslut med stöd av 4 § MFL. En mer ingående analys än den kommittén har gjort torde, har det uttalats, behövas när det gäller problemen med hos detaljhandlare befintliga lager samt andra problem som hänger samman med affärsrelationerna i de olika distributionsleden.

Jag kan i princip ansluta mig till denna bedömning. Det är dessutom så att en automatisk felförklaring, av den modell utredningen har förordat, innebär att man, när det gäller förhållandena mellan skilda säljled, kommer direkt in på frågor som nära berör produktåterkallelsekommitténs pågående arbete.

I sammanhanget kan pekas på att förslaget till konsumenttjänstlag bygger på att en tjänst skall anses felaktig, om den har utförts i strid mot ett förbud enligt 4 § MFL. Jag vill också nämna att konsumentköpsutredningen i betänkandet (SOU 1984: 25) Ny konsumentköplag föreslagit en motsvarighet till 8 § nuvarande konsumentköplag, av huvudsakligen samma innebörd. I fråga om nuvarande tilläggsregel för situationen att varan är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparen eller någon annans liv eller hälsa föreslås dock att ordet "uppenbar" byts mot "allvarlig". Konsumentköpsutredningen bedömer en sådan förändring i någon mån stärka konsumenternas skydd mot farliga varor.

Mot den nu angivna bakgrunden lägger jag inte fram något förslag till ändring i 8 § konsumentköplagen. Den aktuella frågan kommer, enligt vad jag erfarit, att övervägas ytterligare inom ramen för produktåterkallelsekommitténs arbete och i sitt sammanhang med det allmänna påföljdssystemet i anslutning till en eventuell lagstiftning rörande produktåterkallelse.

2.6.4 Förslaget om ett skaderapporteringssystem

Skaderapportering förekommer i Sverige lokalt inom några kommuner. KOV har bedrivit försök med skaderapportering i vissa län. En utvärdering av resultaten kommer att ske. RLK uttalar att avsaknaden av ett övergripande system för rapportering av och statistik över olyckor i hemmet och på fritiden utgör en brist i vårt nuvarande konsumentskydd. KOV och SCB föreslås få i uppdrag att bygga upp ett sådant system. Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig angående skaderapporteringssy-

stemet tillstyrker förslaget. Påpekanden görs dock om att pågående försök inom sjukvården först bör utvärderas.

Jag vill peka på att produktsäkerhetsfrågorna ges hög prioritet inom konsumentpolitiken. Viktigt för att arbetet med produktsäkerheten skall bli framgångsrikt är att man har så stor kännedom som möjligt om vilka skador olika produkter förorsakar. Nordiska ministerrådet har i detta sammanhang framhållit att det är angeläget att en systematisk sådan rapportering inrättas i de nordiska länderna. Inom EG har bedrivits försök med olycksfallsrapportering samt planeras en fortsatt rapportering av detta slag, enligt förslag av EG:s högsta råd. Rapporteringssystem finns bl. a. i USA, Storbritannien, Kanada och Japan.

Arbetet på ett nytt principprogram för den framtida hälso- och sjukvården med sikte på åren 1990 – 2000 (HS 90) har resulterat i huvudrapporten (SOU 1984: 39) Hälso- och sjukvård inför 90-talet samt bl. a. underlagsstudier (SOU 1984: 42) Att förebygga skador – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. I dessa rapporter behandlas åtgärder för att förstärka det skadeförebyggande arbetet samt tillgången till statistik över inträffade skadefall och de bakomliggande omständigheterna. Bland annat föreslås att ett system inrättas där man inom några utvalda landstingsområden under en begränsad tid genomför en intensiv registrering av alla skadefall som blir kända inom hälso- och sjukvården. Under andra perioder skulle motsvarande registrering göras inom andra landstingsområden. Det föreslås att socialstyrelsen skall initiera ett sådant system, svara för den centrala statistiska sammanställningen och tillhandahålla sektorsmyndigheter, som t. ex. KOV, underlag för skadeförebyggande åtgärder. Förslaget bereds f. n. inom socialdepartementet. En proposition avses att läggas under våren 1985.

Sedan RLK lade sitt betänkande har således ett mera övergripande arbete påbörjats i fråga om skaderegistrering. Detta omfattar även konsumentområdet, och sker i samverkan med bl. a. KOV. Mot denna bakgrund saknas skäl att bygga upp ett särskilt skaderapporteringssystem för detta område. RLK:s förslag angående skaderapportering bör därför inte genomföras.

2.7 Processen i marknadsdomstolen, m. m.

I lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. ges vissa regler om processen i MD. Vid tillkomsten av lagen anförde (prop. 1970: 57 s. 167) föredraganden att den föreslagna ordningen var ändamålsenlig. Denna ordning innebar att ärendena skulle handläggas i rättegångsliknande former och i stort efter rättegångsbalkens principer. Vissa grundläggande bestämmelser om förfarandet borde meddelas i lag men någon detaljreglering borde inte komma i fråga. Erfarenheterna från dåvarande näringsfrihetsrådets verksamhet utvisade enligt föredragandens mening att något

behov härav inte förelåg. Det hade visat sig vara en klar fördel att förfarandet var smidigt och att man inte var bunden av ett så strikt regelsystem som det som rättegångsbalken innehöll.

För en närmare redovisning av MD:s sammansättning och arbetsformer hänvisar jag till prop. 1981/82: 165 med förslag till konkurrenslag samt RLK:s betänkande.

Kommittén tar upp till diskussion åtskilliga förändringar i den nuvarande processuella ordningen. Jag kommer nu att anmäla eller beröra frågor som rör

- direkt talerätt för företagen,
- underlaget för MD:s beslut,
- interimistiska förbudsbeslut,
- rättegångskostnaderna och
- talan mot MD:s beslut rörande grundlagsfrågor.

Därutöver behandlas en av MD vid remissbehandlingen väckt fråga rörande

- delgivningsreglerna.

2.7.1 Frågan om direkt talerätt för företagen

Mitt förslag: Regler om rätt för ett företag att direkt väcka talan i marknadsdomstolen mot ett annat företag (direkt talerätt i s. k. konkurrentärenden) införs inte. Nuvarande ordning bibehålls, så att konsumentombudsmannen (KO) först måste ha beslutat att inte föra saken till domstolen.

Kommitténs förslag: Förslaget innebär att regler om direkt talerätt i konkurrentärenden införs.

Remissinstanserna: De flesta tillstyrker kommittéförslaget. Några är tveksamma. Konsumentvägledarnas förening direkt motsätter sig detta.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Konsumentintressena berörs rätt ofta mer direkt också i fråga om konkurrentanmälningar. Konsumentverket bör därför rent principiellt ha förstahandsansvaret för utvecklingen och för lagtillämpningen även i fråga om konkurrentärenden. Mot en direkt talerätt talar även processuella svårigheter för KO. Den nuvarande avskrivningsgrunden passar dock inte väl med läget i vissa konkurrentärenden. Företagen kan vidare ha behov av ett snabbare besked i avskrivningsfrågan. Förbättringar i beslutsprocessen är möjliga.

Skälen för mitt förslag: Enligt 2 § MFL gäller att, om en näringsidkare vid marknadsföring av en vara, tjänst eller annan nyttinghet företar reklamåtgärd eller annan handling som genom att strida mot god affärssed eller på

annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. MD kan förbjuda honom att fortsätta därmed eller att företa annan liknande handling.

Av bestämmelsen följer att lagrummets syfte inte är att skydda endast konsumenter mot otillbörlig marknadsföring utan även näringsidkare. I näringsidkarfallen kan det gälla företeelser såsom nedsättande omdömen i reklam, s. k. renommésnyltning (otillbörligt utnyttjande av det goda anseende som ett annat företags produkt m. m. har), vilseledande utnyttjande av efterbildning, oriktig ursprungsangivelse, ovederhäftiga jämförelser och negativ säljmetod (tillhandahållande av nyttigheter utan att dessa beställts av mottagaren, m. m.).

Rätten att göra ansökan om förbud eller åläggande enligt MFL (talerätt) tillkommer i första hand KO. Om denne för visst fall beslutar att inte göra ansökan, får ansökan göras av sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare. Gäller saken förbud enligt 2 § MFL mot otillbörlig marknadsföring får ansökan i detta läge göras också av en näringsidkare som berörs av handlingen.

Av vad jag har anfört framgår att en näringsidkare som menar sig utsatt för otillbörlig marknadsföring inte kan direkt föra talan i MD. Först måste han ha ett beslut av KO om att denne avser att inte driva denna sak.

RLK har föreslagit att näringsidkaren i stället skall ha direkt talerätt. KO skall enligt förslaget samtidigt ha talerätt. Kommittén har redovisat sin närmare argumentering för detta.

Sammanfattningsvis framhåller kommittén följande. Enligt KOV:s instruktion får klagomål rörande bl. a. 2 § MFL lämnas utan åtgärd, om det från allmän synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas. Resursminskningar leder naturligen till att KOV koncentrerar sina insatser till problem som direkt avser konsumenterna. Konkurrentärendena avskrivs därför rätt ofta, uttalar RLK som anser att genom den praktiskt nödvändiga prioriteringen näringsidkarskyddet i 2 § MFL urholkas, trots att KO har förstahandsansvaret för att överträdelser av lagen stävjas oavsett vem det är som utsätts för en otillbörlig marknadsföring. Till följd av de minskade resurserna ökar enligt kommittén spänningen mellan lagstiftarens intentioner och den praktiska tillämpningen av lagen. Förfarandet hos KO medför utan tvekan en viss för vederbörande näringsidkare inte sällan besvärande och från allmänna synpunkter olycklig försening av ett ärende, tillägger RLK.

Vid remissbehandlingen har flertalet instanser ställt sig positiva till förslaget. KOV uttalar att avskrivningar av konkurrentärenden sker men att bedömningen kan göras relativt snabbt hos verket. Skälet till att avskrivningar sker är enligt verket självfallet inte enbart att det rör sig om s. k. konkurrentanmälningar. Många av fallen gäller komplicerade företagsärenden som kräver betydande myndighetsresurser vid handläggningen fortsätter KOV och tillfogar, att det i vissa ärenden skulle fordras utomstå-

ende expertis för utredning. Mot denna bakgrund ter det sig enligt KOV principiellt naturligt att införa en regel om direkt talerätt. Dock har en sådan enligt KOV även nackdelar, som verket redovisar. Sammanfattningsvis finner KOV att övervägande skäl likväl talar för en direkt talerätt.

Jag kan inte tillstyrka att man inför en regel om direkt talerätt för det enskilda företaget i fråga om otillbörlig marknadsföring. Skälen är flera.

Det finns ingen absolut skiljevägg mellan ärenden som rör företagsintressen och ärenden som rör konsumentintressen. Genom att vara effektivt och välorganiserat kan ett företag verksamt bidra till att konkurrensen fungerar bra på en viss marknad, exempelvis så att priserna pressas till nytta för konsumenterna. En sådan effektiv konkurrens är oftast ett direkt intresse för oss alla. Skadas nu företagets konkurrensförmåga genom att en konkurrent använder oetiska affärsmetoder, t. ex. vilseledande jämförelser mellan deras konkurrerande produkter, är detta givetvis till nackdel för företaget liksom det är otillbörligt mot konsumenterna och kan ge direkta negativa effekter för dem, i form av felaktiga köpbeslut. Den omedelbara följden för företaget kan bli förlust av marknadsandelar. På längre sikt kan företaget slås ut så att konkurrensen minskar. Även konsumenterna kan då drabbas, exempelvis genom att utslagningen skapar utrymme för omotiverade prishöjningar. Man kan här tala om indirekta och mer långsiktiga effekter för konsumenterna.

Det är alltså ett samhällsintresse från ekonomisk synpunkt att man inte i tävlan mellan konkurrenter använder otillbörliga metoder. Därutöver gäller självfallet att sådana metoder är klandervärda i sig. I förarbetena till 2 § MFL framhölls (prop. 1970: 57 s. 64) också att även näringsidkarnas intresse av att konkurrensen inte drivs med ohederliga metoder bör beaktas och att konsument- och näringsidkarintressena f.ö. torde sammanfalla när det gäller frågan om vilka etiska krav som skall ställas på reklam och marknadsföring. Vidare är vissa av dessa metoder som nyss nämnts även av direkt betydelse för konsumenterna.

Mot denna bakgrund är det välmotiverat att MFL:s generalklausul om otillbörlig marknadsföring ger ett skydd också för näringsidkare. Eftersom samhällsintressena berörs, direkt eller indirekt och redan på kort sikt eller långsiktigt, också i fråga om otillbörlig marknadsföring riktad mot näringsidkare är det därvid principiellt riktigt att KOV, vari KO-funktionen är inbyggd, över hela fältet i första hand har ansvaret för utvecklingen och för användningen av 2 § MFL.

I sitt arbete är KOV emellertid tvunget att ibland välja vilket av två var för sig angelägna intressen som skall tillgodoses. Eftersom konsumenternas läge är mer utsatt, och då företag har större resurser att själva föra en försvarskamp mot oetiska metoder, är det naturligt att KOV oftast måste prioritera sådana konkurrentärenden som direkt och på mer kort sikt berör konsumenterna negativt. Detta skall dock inte uppfattas som ett uttryck

för att KOV anser de konkurrentärenden som inte tas upp vara utan intresse för det allmänna och för samhället i övrigt.

I de fall konsumentintressena berörs mer direkt kommer verket att även fortsättningsvis gripa in. Det går emellertid knappast att i förväg entydigt och i bredare omfattning peka ut kategorier av fall där konsumentintressena aldrig eller sällan är mer direkt berörda. Det är då inte lämpligt att bedömningen av frågan huruvida och i vilken form ingripanden skall ske i en konkurrenttvist i praktiken i första hand läggs på den angripne näringsidkaren, genom en regel om direkt talerätt. Jag vill peka på att, om företagen använder denna talerätt, en del typer av konkurrentärenden i vilka KO f. n. för talan därför att de även inrymmer ett otillbörligt beteende mot konsumenter kommer att drivas av det enskilda företaget. Enligt RLK:s förslag skall verket visserligen underrättas av MD om ärendet. Utredningen i ärendet och processen kan emellertid vid det laget vara upplagd på ett sätt som inte rätt passar konsumentintressena. I sådana lägen kommer det allmänns företrädare in i efterhand, vilket knappast är ändamålsenligt.

Principiella – och praktiska – skäl talar alltså mot att införa en direkt talerätt för näringsidkare. Omständigheterna är inte sådana att jag kan ansluta mig till RLK:s förslag på denna punkt. Detta innebär inte att jag på något sätt skulle bortse från att det kan vara viktigt för det enskilda företaget att så snart som det är möjligt få besked i frågan om KO kommer att driva saken eller ej. Tvärtom anser jag det betydelsefullt bl. a. att direkta förfrågningar därvidlag besvaras snabbt. Jag har erfarit att verket här kommer att pröva nya rutiner som påskyndar handläggningen påtagligt. Vidare delar jag den åsikt NDM fört fram, nämligen att en lämpligare avskrivningsgrund för KO bör finnas. Jag avser att återkomma till regleringen med förslag till ändring i verkets instruktion.

Det finns anledning att kommentera det enskilda företags processuella läge då KO beslutar att föra talan i ett konkurrentärende som rör både direkta konsumentaspekter och aspekter som gäller det träffade företags situation, exempelvis vid vilseledande jämförelse mellan två produkter. Finner KO i ett sådant fall att det är tillräckligt att koncentrera det allmänns insats till marknadsföringen såvitt rör konsumenterna mer direkt, synes ett avskrivningsbeslut kunna ges av innebörd att KO inte för talan i ärendet beträffande frågan om marknadsföringen är otillbörlig mot näringsidkaren. Vill det berörda företaget då väcka talan i MD i den avskrivna delen synes den nuvarande talerätsregeln naturligen medge detta, så att även denna sida av saken kan prövas med stöd av 2 § MFL. Vidare har domstolen möjlighet att överväga en analog tillämpning av rättegångsbalkens regler om osjälvständig intervention, om företags sakliga behov av att få delta tillgodoses tillräckligt genom detta. Så kan exempelvis vara fallet i ett läge då yrkandena skulle bli identiska med KO:s. Jag kan inte se praktiska problem förenade med att flera uppträder på sökandesidan. Självfallet är det MD som har att ta ställning i de nu berörda frågorna.

Jag vill i sammanhanget beröra Pariskonventionen för industriellt rättskydd (Sveriges överenskommelser med främmande makter, SÖ, 1970: 60). Enligt artikel 10 bis är de anslutna länderna, däribland Sverige, skyldiga att genom lagstiftning ge ett verksamt skydd mot illojal konkurrens. Som typhandlingar nämns framkallande av förväxling med konkurrent, misskreditering av konkurrent och vilseledande av allmänheten. Någon bestämmelse om direkt talerätt för företag finns inte. Enligt artikel 10 ter (nuvarande lydelse tillkom år 1934 vid London-konferensen) skall unionsländerna tillförsäkra dem som tillhör andra unionsländer lämpliga rättsmedel för verksamt undertryckande av bl. a. nyss berörda former av otillbörlig konkurrens. Det förhållandet att vi i Sverige tillämpar en ordning som inte ger direkt talerätt i konkurrentärenden kan ej anses strida mot konventionen. Vid tillkomsten av lagen om otillbörlig marknadsföring gjordes också uttalanden som byggde på de föreslagna reglernas förenlighet med konventionen. Självfallet är det i sig positivt att åtgärder nu vidtas för snabbare beslut och en bättre avskrivningsgrund.

2.7.2 Underlaget för marknadsdomstolens beslut

Processen i MD är närmast att jämföra med rättegången i ett indispositivt tvistemål. Detta innebär att domstolen inte är bunden av ett medgivande av den mot vilken yrkande om förbud m. m. riktas. Det anses med hänsyn till MD:s prejudikatskapande funktion viktigt att domstolen har möjlighet att göra en fri bedömning av det förfarande som har underställts dess prövning (se prop. 1970: 57 s. 91). KO kan väcka talan enligt MFL vid MD även om den mot vilken talan riktas tidigare förklarat sig beredd att upphöra med det påtalade förfarandet (prop. 1970: 57 s. 85). MD:s förbud eller åläggande enligt MFL skall i princip förenas med vite. Om vite av särskilda skäl är obehövligt kan dock MD avstå därifrån (5 § MFL). En sådan situation kan vara att vederbörande näringsidkare visserligen har förklarat sig beredd att upphöra med det påtalade förfarandet men KO ändå har tagit upp ärendet i syfte att få fram ett prejudicerande avgörande i en principiellt viktig fråga. Om en sådan förklaring från näringsidkaren föreligger, kan det vara både onödigt och olämpligt att förena ett förbud med vite. Ibland kan det vara ett gemensamt intresse för KO samt näringsidkaren och dennes organisation att få frågan prövad av MD. Om KO i ett sådant fall avstår från att begära ett vitesåläggande torde enligt förarbetena möjligheterna att vinna samförstånd om att bringa frågan under det dömande organets prövning vara betydligt större än de annars skulle vara (jfr prop. 1970: 57 s. 91 f.).

Ett medgivande i MD tjänar alltså endast som en upplysning om att svaranden inte ämnar göra någon invändning. Medgivandet skall inte läggas till grund för MD:s avgörande och det gör inte bevisning obehövlig. Motsvarande gäller då svaranden redan upphört med den påtalade verksamheten eller förklarat sig beredd att göra detta. Liksom i andra ärenden

som MD prövar gäller i dessa fall principen om fri bevisprövning. Detta innebär dels att alla kunskapskällor får användas för att få fram sanningen (fri bevisföring), dels att MD obunden bestämmer bevisvärdet av den framlagda bevisningen (fri bevisvärdering).

2.7.2.1 Situationen då yrkandet medgivits

Mitt förslag: Möjligheten för marknadsdomstolen (MD) att pröva yrkanden som medgetts begränsas inte.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Någon väsentlig erinran mot förslaget riktas i allmänhet inte. Sveriges Industriförbund (SI) anser dock att möjligheten bör begränsas.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Eftersom detaljerade regler i stort saknas på detta område är behovet av prejudikat i MD uppenbart. Domstolen kan dessutom i sina beslut ange vilken räckvidd dess uttalanden bör tillmätas i ärenden där utredningen varit knapphändig.

Skälen för mitt förslag: RLK redovisar i betänkandet en skrivelse från SI och SGF. I denna pekas på behov av en regel som begränsar KO:s möjligheter att föra talan i MD i sådana ärenden där näringsidkaren har medgett KO:s talan, redan upphört med ett påtalat förfarande eller förklarat sig beredd att göra detta (medgivna ärenden). Man anser att näringsidkarna ofta är obenägna att aktivt medverka i förfarandet i dessa ärenden och att detta kan få till följd att MD:s avgörande grundas på ett otillräckligt underlag.

Efter att ha granskat vissa medgivna ärenden uttalar RLK att i åtskilliga av dessa svarandens bidrag till processen har varit mycket kortfattat och i realiteten inneburit att denne inte utvecklat sin talan i sak. Med hänsyn till att MD har en prejudikatskapande funktion finner kommittén det vara angeläget att domstolen har tillgång till ett så tillfredsställande beslutsunderlag som möjligt i de ärenden den avgör.

Kommittén tillägger bl.a. följande. Liksom andra domstolar har MD visserligen en processledande funktion. Det skulle därför kunna göras gällande att en svarandes obenägenhet att verka för en allsidig utredning inte behöver medföra några direkta olägenheter. Möjligheterna för MD att agera bestäms dock i hög grad av parternas åtgärder. MD kan inte gå utanför ramen för vad som omfattas av ansökningen (prop. 1970: 57 s. 91). Dessutom ankommer det i första hand på parterna att införskaffa processmaterial i form av vittnesbevisning, sakkunnigutlåtanden m. m. Visserligen kan MD, om det anses erforderligt, självant ombesörja att bevisning blir

tillgänglig i ett ärende. Hur långt domstolens möjligheter sträcker sig i detta avseende har inte berörts i förarbetena. Vid rättegången i allmänna domstolar, t. ex. i mål enligt föräldrabalken, kan det finnas frågor som rätten är skyldig att utreda, oavsett om de tas upp av parterna eller ej. Frågor av sådan karaktär torde inte förekomma i rättegången i MD. Möjligheterna för MD att självmant föranstalta om utredning gäller i stället åtgärder som är ägnade att komplettera parternas processhandlingar, t. ex. att begära in ett sakkunnigyttrande i en fråga som berörts av parterna eller att företa syn av en vara som endast beskrivits muntligt av parterna. Domstolen måste dock hela tiden agera på sådant sätt att dess objektivitet inte ifrågasätts av parterna. Detta gör att domstolen i princip är förhindrad att efterforska nya bevis som inte har åberopats av parterna, anför kommittén ytterligare.

Med hänsyn till begränsningarna i MD:s möjligheter att själv införskaffa processmaterial ligger det i sakens natur att domstolens bedömning i medgivna ärenden i realiteten ofta grundas på den utredning som KO förebringar, uttalar RLK vidare. Den har därför övervägt om dessa förhållanden ger anledning att begränsa MD:s möjligheter att pröva en talan i medgivna ärenden. Kommittén stannar dock för att inte föreslå någon ändring i vad som gäller f. n.

Någon väsentlig erinran mot förslaget riktas i allmänhet inte vid remissbehandlingen. SI anser dock att en begränsning bör ske.

För RLK:s ståndpunkt talar enligt *min mening* starka skäl. Redan i motiven till nuvarande ordning har slagits fast att MD bör kunna pröva principiellt betydelsefulla frågor även om medgivande föreligger. En viktig anledning till detta torde vara att man på det marknadsrättsliga området i hög grad avstått från detaljreglerande lagstiftning. Behovet av vägledande prejudikat är därmed uppenbart. Eftersom MD i sin verksamhet har en officialprövande roll och alltså inte är bunden av ett medgivande bör det liksom hittills ankomma på domstolen att i sina beslut ange vilken räckvidd dess uttalanden bör tillmätas, när så krävs. Jag anser således att något förslag till förändring av nuvarande ordning inte bör läggas. Detta hindrar inte att näringslivsorganisationernas behov av en så allsidig belysning som möjligt av en konkret fråga bör uppmärksammas. Jag återkommer till denna fråga i det följande (2.7.2.2).

2.7.2.2 Branschorganisationers medverkan i processen

Mitt förslag: Marknadsdomstolen (MD) skall under vissa förutsättningar kunna tillåta att en sammanslutning av näringsidkare medverkar i förfarandet bl. a. i ett ärende enligt marknadsföringslagen och därvid åberopar bevisning vid sidan av den näringsidkare som är part.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt men är begränsat till de fall då konsumentombudsmannen (KO) för talan.

Remissinstanserna: Dessa ansluter sig allmänt till kommittéförslaget. Några anser dock att möjligheten till medverkan inte bör begränsas till ärenden där KO för talan och att motsvarande regel bör införas på konkurrensområdet.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: För näringslivet är det viktigt att processen i MD allsidigt belyser aktuella frågor, eftersom domstolens beslut avses få genomslag också hos andra företag än det som är part. Därför är det ett berättigat önskemål att de företag som inte har partsställning i ett visst ärende ändå genom sin organisation ges möjlighet att komma till tals i bl. a. principiellt viktiga frågor som praktiskt berör näringsverksamheten.

Skälen för mitt förslag: RLK uttalar bl. a. följande. Som i olika sammanhang framhållits förutsätter MFL:s regelsystem med generalklausuler en fortlöpande rättsbildning inom dessas ram. Den egentliga rättsbildningen ligger hos MD. För att domstolen rätt skall kunna fylla denna uppgift fordras inte bara att ärendena handläggs kompetent och med omsorg. Det förutsätter också att parterna, KO och vederbörande näringsidkare, aktivt medverkar i processen på ett kvalificerat sätt. Från näringslivets sida har, fortsätter kommittén, framförts att svaranden-näringsidkaren inte sällan avstår från eller underlåter att utveckla sin talan på ett sätt som kan ge MD ett betydande underlag för bedömningen. Detta förekommer ofta i medgivna ärenden. Vidare uttalas att kostnaderna för näringsidkaren att föra talan på ett från rättsbildningssynpunkt tillfredsställande sätt ofta är betydande. Enligt gällande bestämmelser får näringsidkaren alltid stå för sina kostnader, även när KO:s talan ogillas. Till detta kommer ytterligare att näringsidkare i regel tycks anse det viktigaste vara att söka undvika den uppståndelse och negativa publicitet som ofta är förenad med en process i MD, fortsätter RLK.

Även om näringsidkaren själv inte anser sig ha något eget intresse av att driva processen kan andra näringsidkare vara angelägna om att processen förs på ett kompetent sätt, uttalar RLK och framhåller att dessa ju blir berörda av MD-beslutets prejudikatsverkan och att det i dessa fall kan vara lämpligt att närmast berörda branschorganisation eller en central näringslivsorganisation får medverka till en allsidig belysning av ärendet. Möjligheterna för organisationerna att göra detta har emellertid enligt RLK i praktiken visat sig vara mycket begränsade. Ett alternativ är att organisationen själv tar på sig rollen av ombud i ärendet eller skaffar ett ombud eller rättegångsbiträde och helt eller delvis svarar för kostnaderna för processen, anför kommittén som dock pekar på att erfarenheten visat att

det sällan eller aldrig är möjligt för en organisation att på detta sätt engagera sig i en rättegång för en viss medlem. Skälen kan variera. Ett är att organisationens stadgar kanske inte medger vad som från vissa synpunkter kan uppfattas som ett ensidigt gynnande av en enda medlems intressen. Ett annat alternativ, som kommit till användning i viss utsträckning, är att organisationen antingen på eget initiativ tillställer parterna i ärendet ett utlåtande eller på anmodan av MD eller part inger ett yttrande. framhåller RLK.

Kommittén uttalar vidare att det från näringslivets sida har understrukits att det är viktigt att organisationen kan medverka i själva processen. Frågan om en näringslivsorganisation har möjlighet att genom intervention enligt 14 kap. 9 § rättegångsbalken medverka i rättegång inför MD var aktuell i ärendet MD 1976: 8. som gällde könsdiskriminerande reklam. Av beslutet kan utläsas att domstolen funnit det teoretiskt möjligt med intervention. I praktiken torde dock – som framgår av MD:s beslut – dessa möjligheter vara ytterst begränsade. fortsätter kommittén.

RLK pekar också på att MD:s beslut har en avsevärd genomslagskraft. Lagstiftarens tanke är att avgörandena skall efterlevas inte bara av den näringsidkare som är KO:s motpart utan också av andra näringsidkare. För de företag inom en bransch vars marknadsföring berörs av MD:s beslut är det därför viktigt hur en fråga drivs i domstolen, uttalar kommittén som anser det vara naturligt om det finns ett motstånd mot att efterleva beslut, som man anser vila på en otillräcklig utredning. Därför är det ett berättigat önskemål att även företag som inte är instämda ges en möjlighet att genom sina organisationer komma till tals i principiellt viktiga frågor som i praktiken berör deras verksamhet. Det kan dessutom vara en fördel även för KO att saken blir mera allsidigt belyst genom ett kvalificerat agerande från den andra sidan. framhåller kommittén vidare.

RLK har övervägt om även enskilda företag m. fl. skall kunna medverka, men avvisat tanken på anförda skäl.

Mot denna bakgrund föreslår RLK följande tilläggsregel i lagen om marknadsdomstol m. m.: Om en sammanslutning av näringsidkare gör sannolikt att utgången av ett ärende, i vilket KO är sökande, kan ha ett betydande intresse för medlemmarna i sammanslutningen eller är av allmän betydelse, kan MD på ansökan av sammanslutningen tillåta att denna medverkar i förfarandet och åberopar bevisning vid sidan av näringsidkare som är motpart till KO. MD:s avgörande i ärendet riktas inte mot den medverkande.

Remissinstanserna ansluter sig allmänt till förslagets huvudinriktning. Vissa reservationer och ändringsförslag c. d. förs därvid fram. NO ifrågasätter behovet av en uttrycklig reglering och RRV avstyrker.

Motiven för den föreslagna ändringen är enligt *min mening* bärande. Jag kan i stort ansluta mig till den tekniska konstruktionen. I likhet med MD finner jag att möjligheten till medverkan bör utsträckas till att gälla också

det läget att annan än KO för talan i MD. Jag föreslår således att en regel om medverkan införs, utformad i stort efter RLK:s förslag. Dock finns det ett praktiskt behov av att medverkan kan ske också på sökandens sida då denne är enskild part. Regeln bör tas in i en särskild paragraf, 13 a §, i marknadsdomstolslagen.

Av principiella skäl kunde det vara lämpligt att motsvarande uttryckliga regel infördes också på konkurrensområdet. Emellertid har kommittén inte utrett denna fråga och det saknas därför ett erforderligt underlag för att pröva saken. Det torde inte heller vara nödvändigt att ta ställning här till nu. Frågan om en uttrycklig reglering på konkurrensområdet får således prövas i annat sammanhang, när det är lämpligt.

NO har uttryckt bekymmer för att, om regler införs för KO-ärenden, en tolkning motsatsvis leder till att den interventionsmöjlighet med stöd av rättegångsbalkens principer som, enligt NO, hittills stått öppen även för övriga ärenden, däribland NO-ärenden, minskas eller elimineras. Mitt förslag är emellertid alls inte avsett att uppfattas på ett sådant sätt, såsom framgår av vad jag har uttalat. Snarare kan förslaget lämna MD vägledning för någon form av analogislut, när domstolen finner omständigheterna motivera detta.

För den närmare utformningen och innebörden av mitt förslag hänvisar jag till specialmotiveringen.

RLK anför att den medverkande får delta i skriftväxling och sammanträden, åberopa bevisning och företa andra processhandlingar som står öppna för KO:s motpart. Möjligheten att plädera framstår, enligt kommittén, som särskilt betydelsefull. Kommittén uttalar med hänvisning här till att detta innebär att förfarandereglerna i 14-20 §§ lagen om marknadsdomstol m. m. äger motsvarande tillämpning i fråga om medverkande och att någon särskild bestämmelse om detta inte krävs. Här tar jag nu upp vad som bör gälla i fråga om MD:s sammansättning vid prövning av en ansökan om medverkan samt vidare spørsmålet hur förfarandereglerna i övrigt i nämnda lag bör vara utformade med avseende på medverkan.

MD är enligt 9 § marknadsdomstolslagen beslutför när ordföranden och fyra andra ledamöter, med viss sammansättning, är närvarande. Dock kan enligt lagrummet ordföranden ensam på domstolens vägnar företa förberedande åtgärd. Till en sådan bör dock inte räknas ställningstagandet till en ansökan enligt 13 a §. Huvudregeln får därmed, om ingen ändring görs, tillämpas på beslut i fråga om medverkan. Det är motiverat att så sker.

14 § samma lag rör det sammanträde som skall hållas inför domstolen med parterna, dvs. den som ansökt om en förbudsåtgärd e. d. samt dennes motpart. Kravet på ett sådant sammanträde kan inte med den gällande lydelsen av lagrummet komma att avse prövningen av en ansökan om medverkan. Också detta är en lämplig ordning.

Enligt 14 § kan vidare före sådant sammanträde ske muntlig eller skriftlig förberedelse i den utsträckning domstolen bestämmer. Behörig att

företa en sådan förberedande åtgärd är, som förut berörts, ordföranden, enligt vad som följer av 9 §. Bestämmelsen om muntlig eller skriftlig förberedelse blir formellt inte tillämplig på en ansökan om medverkan. Med stöd av 9 § kan likväl ordföranden ensam vidta erforderliga, förberedande åtgärder med avseende på en sådan ansökan. Sålunda kan exempelvis ordföranden, om det behövs, hålla ett förberedande sammanträde i medverkanfrågan.

I 15 § samma lag anges under vilka förutsättningar MD kan utan sammanträde avgöra ett ärende eller meddela ett beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a §. Ingentida situationen är aktuell när det gäller beslut varigenom prövas tredje mans ansökan om medverkan. Inte heller regeln i 15 § om beslut, utan sammanträde, i interimistiska frågor aktualiseras här.

Jag finner således lämpligt att en ansökan om medverkan prövas av MD i sammansättning enligt huvudregeln i 9 § första stycket marknadsdomstolslagen och utan att den som ansökt om medverkan eller parterna behöver vara närvarande.

Av vad jag anför följder att jag anser den medverkande inte kunna betraktas som part. Därför kräver den nya ordningen med en rätt till medverkan ändringar av annat slag, nämligen i 14 och 18-20 §§ marknadsdomstolslagen. Ändringarna motiveras i kommentaren till dessa lagrum.

2.7.2.3 Fastställsetalan samt möjligheten att föra talan utan förbudsyrkande m. m.

Mitt förslag: Möjlighet att föra någon form av fastställsetalan i marknadsdomstolen då det gäller marknadsföringslagen införs inte, liksom ej heller möjlighet för konsumentombudsmannen att föra talan i domstolen utan att yrka förbud m. m.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt när det gäller regler som anger rätt till fastställsetalan. Däremot har kommittén föreslagit regler om talan utan förbudsyrkande m. m.

Remissinstanserna: De flesta som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget huvudinriktning eller lämnar förslaget utan erinran i det avseendet. Rättegångsutredningen redovisar dock tveksamhet. Konsumentverket anser nuvarande ordning fungera väl och delar inte kommitténs uppfattning.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Såväl ett lagförklaringsinstitut som kommitténs förslag om en begränsad talan närmar sig ett system för bindande förhandsbesked, en ordning som har avvisats tidigare. Förslaget synes vidare innebära något av en nykonstruktion som kan sägas föregripa rättegångsutredningens arbete.

Skälen för mitt förslag: RLK uttalar att det i den allmänna debatten kring rättsbildningen med utgångspunkt i MFL och kring processen i marknadsföringsmål har framhållits såsom en ofullkomlighet i det nuvarande systemet att det endast är KO såsom företrädare för konsumenterna – och undantagsvis en sammanslutning av näringsidkare som talesman för ”skadelidande” medlemmars intressen – som har möjlighet att få ett ärende prövat i MD. Detta innebär, enligt kommittén, att MD är hindrad att pröva en fråga om MFL:s tillämplighet, om det inte föreligger ett konkret fall av ifrågasatt överträdelse av någon av generalklausulerna i MFL. Kommittén uttalar att man har menat att detta är en olämplig ordning, i synnerhet med hänsyn till att generalklausulerna i stort sett saknar konkret innehåll och att det är angeläget att MD kan ges ökade möjligheter att genom sina beslut fylla ut klausulerna. Som ett tänkbart medel att åtminstone i viss utsträckning komma till rätta med dessa problem har från olika håll framförts tanken på något slags ”fastställsetalan” inför MD. Vad som härvid föresvävat förslagställarna synes närmast ha varit en möjlighet för en näringsidkare att underställa MD en konkret, vidtagen eller planerad, marknadsföringsåtgärd för bedömning av om åtgärden faller utanför eller inom området för en eller flera generalklausuler, fortsätter RLK. Enligt denna har det bl. a. gjorts gällande att en sådan ordning skulle skapa en bättre balans i rättsbildningsprocessen mellan KO, å ena sidan, och näringsidkarna, å andra sidan. Från näringsidkarhåll har det särskilt framhållits att det inte minst från psykologisk synpunkt skulle vara värdefullt för den enskilde näringsidkaren att ha möjlighet att i rena prejudikatsprocesser kunna uppträda som kärke, tillägger kommittén.

Mot denna bakgrund har RLK prövat om det kan vara påkallat att införa en regel angående något slags talan om regelvägledning eller regelutfyllnad, avpassad speciellt till MFL-området. Kommittén kommer dock fram till att det skulle föra för långt att utforma ett lagförslag till en mer allmän rätt till talan om regelvägledning. Härvid åberopas bl. a. att frågan om ett lagförklaringsinstitut inrymmer ett flertal problem och f. n. utreds av rättegångsutredningen (Ju 1977:06). Bl. a. gäller det att undvika att en domstol får en rent lagstiftande funktion.

Emellertid föreslår kommittén i stället en annan ordning, anpassad till de fall då KO för talan främst för att få en principfråga prövad och där det inte finns anledning att räkna med att företaget fortsätter det påtalade förfarandet, om MD bifaller KO:s yrkande. RLK:s förslag är här att KO skall kunna föra en talan som är begränsad till frågan huruvida ingripande mot en näringsidkares förfarande eller underlåtenhet kan ske med stöd av 2, 3 eller 4 § MFL. Genom detta hoppas kommittén att i ökad omfattning motivera näringsidkare att delta aktivt i ärenden av principiell betydelse.

De flesta remissinstanserna som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslagets huvudinriktning eller lämnar förslaget utan erinran på den punkten. Rättegångsutredningen redovisar dock tveksamhet. KOV anser nuvarande ordning fungera väl och delar inte kommitténs uppfattning.

Jag finner starka skäl tala mot att i detta sammanhang införa något slags lagförklaringsinstitut i form av en fastställsetalan. I praktiken närmar man sig då även en form av bindande förhandsbesked. Tanken på besked av detta slag avvisades i förarbetena till 1971 års lag om avtalsvillkor (se prop. 1971: 15 s. 77 ff.) och till 1984 års lag om avtalsvillkor mellan näringsidkare (se prop. 1983/84: 92 s. 17). Innebörden av ett sådant institut är otillräckligt belyst och rättegångsutredningens arbete bör inte föregripas. Jag ansluter mig alltså till RLK:s bedömning.

När det sedan gäller RLK:s förslag om en begränsad talan synes även detta utgöra något av en principiell nykonstruktion för svensk rätts del, vilket också har gjort rättegångsutredningen tveksam. RLK har uttalat att en talan om regelvägledning "främst" är avsedd att användas i konkreta fall när det förment otillbörliga beteendet redan har upphört. I likhet med KOV finner jag att man därmed i den praktiska tillämpningen riskerade att närma sig en form av bindande förhandsbesked, en ordning som saknar nämnvärd praktisk nytta men som kan vålla problem och förbruka resurser. KOV ser en teoretisk risk att verkets förhandlingar såvitt avser bl. a. MFL försvåras och blockeras, om förslaget genomförs. Det synes mig vidare ovisst vad ett genomförande skulle innebära rent praktiskt. F. n. formulerar ju MD uttryckliga förbud mot konkret beskrivna företeelser. Med den föreslagna ordningen skulle domstolen dock i det enskilda ärendet endast utlåta sig i frågan huruvida ett ingripande skulle kunna ske enligt MFL. Spörsmålet hur förbudet eller åläggandet skulle ha avfattats, om det hade meddelats, kommer då inte under domstolens bedömning, eller skulle i vart fall knappast spegla sig i avgörandet. Detta kunde innebära olägenheter när det gäller den påverkan på andra företag som eftersträvas med rättsbildningen i MD.

På grund av det anförda och då rättegångsutredningens arbete på denna punkt bör avvaktas lämnar jag inte heller i fråga om en begränsad talan förslag till någon förändring. Beträffande lämpliga insatser för att öka företagets motivation för att bidra till en allsidig utredning i MD erinrar jag om mitt förord för att branschorganisationer skall ges möjlighet att medverka i processen (2.7.2.2).

2.7.3 Interimistiska förbudsbeslut

Mitt förslag: Marknadsdomstolen får i produktsäkerhetsärenden meddela tillfälligt förbud mot saluhållande av en farlig vara eller tillhandahållande av en farlig tjänst (interimistiskt beslut) utan att svaranden fått tillfälle att yttra sig, om synnerliga skäl föreligger.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks i stort eller lämnas utan erinran i sak av dem som uttalat sig i frågan.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Om det föreligger överhängande risk för skador vid försäljning av en farlig produkt kan ett omedelbart förbud mot saluhållande av varan behövas, utan att svaranden har hörts. Motsvarande gäller tjänster.

Skälen för mitt förslag: Enligt bl. a. 13 § MFL kan MD, om särskilda skäl föranleder det, meddela beslut om förbud eller åläggande för tiden till dess slutligt beslut föreligger. Ett sådant interimistiskt beslut kan enligt 15 § andra stycket lagen om marknadsdomstol m. m. meddelas utan sammanträde med parterna. Det är alltså tillräckligt med ett skriftligt förfarande. Beslutet får dock inte meddelas utan att den som förbudet eller åläggandet avser har fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Regeln i 15 § andra stycket marknadsdomstolslagen är i sak oförändrad sedan tillkomsten av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring. Anledningen till att interimistiska beslut får meddelas på handlingarna är att hithörande frågor skall kunna behandlas snabbt. I samband med tillkomsten av 1970 års lag föreslogs i ett remissyttrande att ett interimistiskt förbud skulle kunna meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig. Föredragande statsrådet fann emellertid med hänsyn till rättssäkerhetsintresset att vederbörande såvitt möjligt borde ges sådant tillfälle (prop. 1970: 57 s. 176 f.).

RLK uttalar att, såvitt kommittén kunnat finna, regeln om att den som ett interimistiskt beslut riktas mot skall ha möjlighet att yttra sig inte har medfört några olägenheter. Utan tvekan kan dock situationer tänkas uppstå, då det är viktigt att MD omedelbart stoppar en pågående marknadsföring, fortsätter RLK, som här främst tänker på fall då försäljningen av en farlig vara måste upphöra omedelbart, t. ex. när det redan har inträffat olyckor och det föreligger en överhängande risk för ytterligare skada på person. Denna situation var inte aktuell när ställningstagandet i prop. 1970: 57 gjordes. I sådana fall bör det enligt kommittén finnas möjlighet att meddela ett interimistiskt förbud utan föregående skriftväxling, för att stärka handlingsberedskapen i produktsäkerhetsärenden. Interimistiska beslut utan kommunikation bör dock, med hänsyn till rättssäkerheten, främst komma i fråga när särskilt tungt vägande konsumentintressen gör det påkallat, anser RLK. Den finner att det bör framgå av den ansökan som ligger till grund för MD:s beslut att frågan är av sådan vikt och att omständigheterna vidare i princip bör vara sådana att marknadsföringen av varan med stor sannolikhet kommer att bli förbjuden genom MD:s slutliga beslut.

Med anledning av vad som anförts föreslår RLK en ändring av 15 § andra stycket marknadsdomstolslagen, så att interimistiska beslut i ärenden om förbud enligt 4 § MFL kan meddelas utan föregående skriftväxling, om synnerliga skäl föreligger.

Förslaget har vunnit allmän anslutning vid remissbehandlingen. Också jag förordar detta beträffande farliga produkter och tjänster, en ordning som belyses närmare i specialmotiveringen.

2.7.4 Vissa andra rättegångsfrågor

Mitt förslag: Kravet på delgivning av handlingar från marknadsdomstolen (MD) begränsas. Frågan om ersättning för rättegångskostnader i domstolen prövas inte nu, liksom ej heller frågan om en rätt att överklaga MD:s beslut rörande tryckfrihetsrättsliga spörsmål.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag. Frågan om delgivningsreglerna har dock inte prövats av kommittén, utan har väckts av MD.

Remissinstanserna: De som yttrat sig i fråga om rätten att överklaga tillstyrker att möjlighet öppnas till detta. Näringslivets Delegation för Marknadsrätt finner ändringen angelägen, liksom Svenska Tidningsutgivarföreningen. I fråga om ersättning för rättegångskostnader förordar näringsfrihetsombudsmannen regler som möjliggör detta. MD, konsumentverket och delegationen anser att frågan bör övervägas i ett större sammanhang.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: MD måste f.n. i alltför stor omfattning delge handlingar. Frågan om ersättning för rättegångskostnader i domstolen bör inte prövas endast beträffande ärenden enligt marknadsföringslagen. Vidare är det lämpligt att frågan om huruvida en utredning bör göras rörande rätt att överklaga MD:s beslut i tryckfrihetsrättsliga avseenden inte prövas förrän reklamens ställning i förhållande till en ny grundlagsreglering slagits fast.

Skälen för mitt förslag: Som berörts har MD aktualiserat en fråga om en *begränsning av kravet på delgivning*. Enligt 20 § lagen om marknadsdomstol m. m. måste inläga, kallelse, föreläggande, eller annan handling, som skall tillställas part eller annan, delges denne. MD finner kravet på delgivning onödigt omfattande, då det har till följd att i princip all skriftväxling med parter från domstolens sida måste ske genom delgivning. Domstolen anför vidare följande. Ett formellt krav på delgivning bör kunna inskränkas till handlingar av större vikt. Hyresrättsutredningen har i betänkandet (SOU 1981: 77) Hyresrätt 3 i sitt förslag till hyresprocesslag, vilken bl. a.

reglerar förfarandet i bostadsdomstolen, tagit in lämpligare delgivningsregler (5 kap. 12 § i förslaget). Delgivningsreglerna i marknadsdomstolen torde kunna utformas på motsvarande sätt. Några sakliga intressen åsidosätts inte genom en sådan ändring. Enligt MD:s mening bör alltså 20 § 1 st. marknadsdomstolslagen kunna erhålla följande lydelse: Skall ansökan, kallelse eller föreläggande tillställas part eller annan sker det genom delgivning. Detsamma gäller beslut som sänds till parterna enligt 19 §. Inläga eller annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning om det anses erforderligt.

Enligt *min mening* bör en begränsning av kravet på delgivning ske, i stort på sätt domstolen förordat. Dock bör även interimistiska beslut delges, när de tillställs part eller annan. I syfte att uppnå detta bör göras en ändring i 19 §.

RLK uttalar bl. a. att enligt nuvarande ordning parterna själva får stå för sina *rättegångskostnader i MD* och att inte ens om MD ogillar KO:s eller annan sökandes talan ett svarandeföretag kan få ersättning för sina kostnader. Kommittén uttalar vidare följande. Denna ordning har sin förklaring i att man använde förvaltningsrättsliga kostnadsregler som förebild när marknadsrådet inrättades år 1970. Sedan marknadsrådet numera omvandlats till marknadsdomstol är MD att betrakta som en fristående specialdomstol. Man kan i detta hänseende jämföra MD med arbetsdomstolen. I denna kan en vinnande part få ersättning för sina rättegångskostnader. De resonemang som år 1970 låg till grund för regleringen av kostnadsfrågan är därför inte längre aktuella, anser RLK.

Kommittén framhåller vidare att de flesta MFL-ärenden och ärenden enligt 1971 års lag om avtalsvillkor har KO som sökande, att denne då för talan som det allmännas representant med en ställning som liknar en åklagares och att en tiltalad som blir frikänd i ett brottmål numera i princip har en ovillkorlig rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader som varit påkallade för tillvaratagande av hans försvar. En motsvarande rättighet kan, anser RLK, övervägas till förmån för den svarande som vinner ett mål i MD i vilket KO varit sökande. Vad som talar mot ett sådant förslag är att det i vanliga fall inte finns skäl av samma sociala karaktär för kostnadsersättning i ett ärende i MD som i ett brottmål, uttalar kommittén vidare. Enligt denna torde det inte desto mindre, i synnerhet för mindre företag, vara en kännbar kostnad att betala sina advokatkostnader m. m. i ett MD-ärende. Företagens passivitet i rättegångarna skulle vidare – åtminstone till en del – kunna bero på att det inte finns möjlighet till kostnadsersättning ens om de vinner målen, sägs det ytterligare.

Även i ärenden mellan enskilda företag finns det anledning överväga en möjlighet för vinnande part att få ersättning för sina rättegångskostnader, anser kommittén.

RLK pekar därutöver på att ett förslag i denna fråga dock skulle innebära vissa utgifter för det allmänna. Kommittén anser det inte lämpligt med

ett finansieringsförslag som bygger på inskränkning av annan verksamhet. Dessutom anser den att frågan inte kan lösas separat för marknadsföringsområdet, utan samordning med konkurrensärendena. Därför läggs inget förslag, men kommittén förutsätter att frågan löses av statsmakterna i ett sammanhang där detta är lämpligt.

Här bör framhållas om att riksdagen haft att ta ställning till krav på en utredning av denna fråga (LU 1983/84: 31, rskr 260). Utskottet anförde därvid åsikter av ungefär samma slag som RLK. Vidare erinrades om RLK:s nyss återgivna synpunkter på frågans lösning. Enligt utskottets mening borde regeringens ställningstaganden med anledning av kommitténs förslag inte föregripas genom uttalanden från riksdagens sida. Även statsfinansiella skäl talade mot att riksdagen nu begärde att frågan omgående utreds, tillade utskottet. En minoritet i utskottet hade yrkat ett uttalande att frågan snarast blev föremål för utredning.

För *egen del* anser jag i likhet med kommittén och flera remissinstanser att frågan får aktualiseras i ett vidare sammanhang.

Beträffande *rätten att överklaga MD:s beslut när det gäller tryckfrihetsrättsliga frågor* uttalar RLK att MD:s beslut inte kan överklagas annat än med särskilda rättsmedel, t. ex. ansökan om resning. Detta gäller enligt 2 § lagen om marknadsdomstol m.m. såväl MD:s avgöranden i huvudsaken som dess beslut under rättegången (se prop. 1970: 57 s.171). Kommittén anser att denna ordning som en huvudregel bör gälla även i fortsättningen. I flera fall har dock MD:s beslut inneburit att domstolen tagit ställning i frågan om gränsdragningen mellan opinionsbildande och kommersiella inslag i reklamen. I två fall har MD:s beslut i ärenden av denna beskaffenhet genom ansökan om resning kommit under prövning i högsta domstolen (HD). I Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1975 s. 589, där resning beviljades, ansåg HD att MD inte borde ha tagit upp till prövning frågan om en tidnings löpsedel innebar otillbörlig marknadsföring. Frågan föll enligt HD inom ramen för tryckfrihetsförordningens ansvarssystem. Däremot lämnades en ansökan om resning utan bifall i NJA 1977 s. 751. I ärenden av nu angiven art, som mera gäller gränserna för yttrandefriheten än en rent marknadsrättslig bedömning, kan det enligt RLK:s mening anses diskutabelt att MD:s beslut inte kan överprövas av HD annat än i de rena undantagsfall där det kan finnas grund för resning. Kommittén redovisar att den har gjort yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10) uppmärksam på detta problem och förordat att utredningen överväger om MD:s beslut i tryckfrihetsrättsliga frågor skall kunna överklagas till HD med vanliga rättsmedel.

Vid remissbehandlingen har yttrandefrihetsutredningen uttalat att frågan bör regleras, inte i grundlag utan i vanlig lag. Utredningen anser att frågan bör uppmärksammas i samband med kommande överväganden om följdlagstiftning till den nya grundlagsreglering som yttrandefrihetsutredningen numera har lämnat förslag till.

Min bedömning är att frågan om en utredning i denna sak inte bör prövas i förevarande ärende utan i särskild ordning, i anslutning till att reklamens ställning i förhållande till en ny grundlagsreglering slagits fast.

2.7.5 Konsumentombudsmannens förelägganden

Mitt förslag: Det införs inga regler om att konsumentombudsmannens förelägganden skall kunna göras rättsligt gällande utan näringsidkarens godkännande.

Kommitténs förslag: Sådana regler bör införas.

Remissinstanserna: Utfallet är blandat och åtskilliga ger uttryck för tveksamhet.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: De problem som finns är praktiskt sett små och det är vidare tveksamt om de löses av förslaget. Detta skapar i stället svårigheter och kan innebära en belastning för marknadsdomstolen.

Skälen för mitt förslag: En möjlighet för KO att meddela förelägganden infördes ursprungligen i 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring. I förarbetena finns vägledande motivuttalanden beträffande institutet. Föreskrifterna om förfarandet är utformade med rättegångsbalkens regler om strafföreläggande som förebild. Nu gällande bestämmelser återfinns i 14 och 15 §§ MFL samt i 6 § 1971 års lag om avtalsvillkor. Om föreläggandet godkänns av näringsidkaren i fråga inom utsatt tid, får det samma effekt som ett förbud eller åläggande som har meddelats av MD. Annars är det utan verkan. I motsats till vad som är fallet vid rättegång i MD har sålunda näringsidkarens inställning avgörande betydelse för giltigheten av KO:s förelägganden.

RLK anför följande. De flesta förelägganden blir godkända. Flertalet av de företag som inte godkänner hör av sig till KO med invändningar. Det finns dock ett litet antal ärenden i vilka näringsidkaren är helt passiv. Enligt vad kommittén inhämtat från KO är emellertid problemet större än vad som framgår av statistiken. Ända sedan reglerna trädde i kraft år 1971 har det nämligen varit praxis att förelägganden sänts ut endast till näringsidkare som man haft anledning att räkna med kommer att godkänna ett föreläggande eller i vart fall kommer att höra av sig till KO. Flera gånger har det, uttalar RLK vidare, hänt att KO för att åstadkomma ett bindande beslut har tvingats att föra tämligen enkla ärenden till MD på grund av att ett företag inte svarat på föreläggande. Detta kan innebära att MD:s resurser måste användas i klara och okomplicerade ärenden som är utan betydelse för rättsutvecklingen, anser kommittén och nämner som exem-

pel MD 1979:23 som gällde underlåtenhet att vid marknadsföring iaktta hemförsäljningslagen och MD 1980:16 som gällde prisangivelse utan moms. Enligt kommitténs mening är det ett slöseri med resurser att MD måste tas i anspråk för ärenden av denna art och gällande regler ger även möjlighet till förhållning.

I de flesta ärenden förekommer inte problem av nu angivet slag, anser RLK som dock inte finner något sakligt skäl för att möjligheter skall föreligga att kunna undgå eller försena beslut genom att underlåta att svara på ett föreläggande. Kommittén anser därför att nuvarande regler om förelägganden bör ändras. Den förordar att KO även i fortsättningen i första hand bör utverka ett godkännande, eftersom detta är den snabbaste vägen till beslut. Om föreläggandet godkänns bör det liksom hittills gälla som ett förbud eller åläggande som har meddelats av MD.

Detsamma bör nu gälla, anser kommittén, om den mot vilken föreläggandet har riktats inte inom utsatt tid motsätter sig föreläggandet. KO bör då kunna besluta att ett föreläggande skall gälla som ett beslut som har meddelats av MD. Detta betyder, uttalar RLK, att svaranden inte kan förhålla att ett beslut träder i kraft genom att vara passiv och att enligt förslaget en näringsidkare, som motsätter sig ett föreläggande, måste avge något slags viljeyttring. Om detta sker i form av ett blankt bestridande, bör ett sådant besked i normala fall vara tillräckligt för att KO skall vända sig till MD och något andra föreläggande blir då inte aktuellt, uttalar kommittén. Den anför vidare att den näringsidkare som på allvar vill ta upp en diskussion med KO i den aktuella sakfrågan dock bör i normalfallen prestera något mera än ett blankt bestridande för att KO skall överväga en förhandlingsuppgörelse i stället för att föra talan i MD. En konsekvent tillämpning av reglerna på sätt som nu förespråkats bör, framhåller RLK, på sikt bidra till en effektivisering av KO:s verksamhet. En näringsidkare som blivit bunden vid ett föreläggande på grund av passivitet skall av rättssäkerhetsskäl ha möjlighet att få KO:s föreläggande omprövat av MD, enligt kommittéförslaget.

RLK tillägger att de nya reglerna bör tillämpas med försiktighet i fall då KO har mottagit ett meddelande från en näringsidkare men det inte klart framgår huruvida näringsidkaren motsätter sig föreläggandet eller ej. I sådana tveksamma fall kan det vara mest lämpligt att saken förs till MD.

De problem som RLK tar upp är enligt *min mening* av liten praktisk betydelse, särskilt som handläggningen i MD skulle kunna ske mycket snabbt i situationer av den art som RLK pekar på. Det är tveksamt om förslaget skulle få effekt ens i de fall där det f.n. skulle vara problem. Samtidigt skapar den föreslagna beslutsordningen svårigheter genom två delgivningsförfaranden och införandet av en rätt till överprövning i MD. Förslaget kan vidare ta resurser även från domstolen. Bakom vad som framträder som en medveten passivitet kan ju finnas faktorer som sjukdomsfall och förbiseenden vilka motiverar en omprövning av MD, som då belastas.

Jag anser därför att förslaget inte bör genomföras.

2.8 Ikraftträdande m. m.

De lagändringar jag har aktualiserat bör träda i kraft den 1 januari 1986.

I propositionen om konsumenttjänstlag lämnades på föredragning av chefen för justitiedepartementet förslag om ändring i 4 § MFL, så att förbud mot saluhållande m. m. skall kunna riktas också mot farliga varor eller tjänster. Förslaget var emellertid av särskilda skäl begränsat till tjänster som omfattas av den föreslagna konsumenttjänstlagen. Jag har i det nu aktuella ärendet förordat en utvidgning i förhållande till nämnda förslag, så att hela tjänsteområdet omfattas. I fråga om tidpunkten för ikraftträdande sammanfaller de båda förslagen.

Förslaget i nämnda proposition och mitt förslag får samordnas vid riksdagsbehandlingen.

2.9 Resursbehov

Jag tar nu upp frågan om hur mina förslag påverkar resurserna hos det allmännas organ samt hos näringslivet.

Förslaget om säljförbud riktat mot *tidigare led* kan medföra vissa effektivitetsvinster för KOV då det gäller ingripanden i enskilda ärenden, särskilt i fråga om oseriösa företag. F. n. kan man ju inte gripa in med tvingande beslut mot exempelvis mindre importföretag som för ut farliga produkter på marknaden. Processen för normframtagning torde dock inte påverkas resursmässigt, vare sig för KOV eller för näringslivet. Riktlinjeförhandlingarna förs redan nu mellan KOV och bl. a. tillverkare och importörer.

Utvidgning till *tjänster* utgör inte något principiellt nytillskott för KOV. Enligt instruktionen för verket (SFS 1976:429, ändrad senast 1984:942) skall detta utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av alla sorters nyttigheter och alltså även i fråga om tjänster. När det gäller enskilda ärenden kan dock effektivitetsvinster uppstå, motsvarande vad som nyss nämnts. Inte heller för näringslivet torde lagändringen föra med sig ett ökat resursbehov.

Bl. a. de generella anslagsbegränsningar som gjorts inom förvaltningen har påverkat konsumentverkets arbetssituation. Verket måste därför göra hårda prioriteringar i sitt arbete. I detta perspektiv är *näringslivets egenåtgärder* särskilt angelägna. Konsumentproblem som annars inte skulle ha blivit föremål för åtgärd, eller som skulle ha belastat konsumentverkets resurser till nackdel för någon annan konsumentfråga, kan därigenom lösas.

Den föreslagna regeln om *branschorganisationers medverkan i förfarandet i MD* tillgodoser ett önskemål från näringslivet och skall medverka till ett bättre beslutsunderlag för domstolen. Med ett sådant syfte får eventuella, marginella merkostnader ses som godtagbara.

De förenklade *delgivningsreglerna* verkar närmast kostnadsbesparande.

I övrigt får bedömas att förslagen inte har resurskonsekvenser.

Sammantaget finner jag att verksamheten bör kunna bedrivas inom ramen för oförändrade resurser. Mitt förslag föranleder mot denna bakgrund inte behov av särskilda resurser.

3 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418),
2. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

4 §

Saluhåller *en* näringsidkare till *konsumenter* för enskilt bruk *en* 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.

I den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs, kan marknadsdomstolen meddela en näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare förbud att fortsätta därmed. Även ett sådant förbud kan meddelas den som handlar på näringsidkares vägnar.

Vad som sägs i första och andra styckena om förbud att saluhålla varor gäller i motsvarande fall även i fråga om förbud att erbjuda nyttjanderätt till varor mot ersättning samt förbud att mot ersättning tillhandahålla tjänster.

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

I det föreslagna, nya andra stycket förs in en handlingsregel som ger marknadsdomstolen (MD) befogenhet att rikta ett säljförbud också mot en näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller en vara till annan näringsidkare, i den mån det behövs för att motverka att farliga eller otjänliga produkter saluhålls till konsumenter för enskilt bruk. Bestämmelsen är främst inriktad på distributionen i vad som kan kallas tidigare säljled, alltså funktionerna före detaljisterna. Detta har behandlats i avsnittet 2.6.1.2. I det föreslagna, nya tredje stycket utvidgas

räckvidden av 4 § till att gälla också hela tjänsteområdet. F.n. täcker lagrummet endast saluhållande av produkter samt erbjudande att förvärva nyttjanderätt till vara. Utvidgningen har motiverats i avsnitt 2.6.1.1.

Det nya, fjärde stycket har motsvarande innehåll som nuvarande tredje stycket. Därutöver har tillförts tjänsteområdet.

I övrigt har gjorts några rent språkliga ändringar.

I fråga om tjänster får erinras om att regeringen i propositionen 1984/85: 110 om konsumenttjänstlag föreslagit att 4 § MFL i en första etapp skall utvidgas till att omfatta sådana tjänster som avses i förslaget till konsumenttjänstlag. Med den utformning som här förordas tas således steget fullt ut på tjänsteområdet. Det nu aktuella förslaget ersätter alltså vad som i denna fråga föreslagits i nämnda proposition.

Första stycket

Som har framgått avviker lagtexten endast redaktionellt från vad som gäller i nuläget och således även i fråga om begreppet *konsumenter*. F.n. brukas singularformen i 4 §. Syftet med pluralformen är uteslutande att nå en språklig anslutning till den bestämmelse om otillbörlig marknadsföring som är intagen i 2 § MFL.

I fråga om den sakliga innebörden hänvisas till propositionen 1975/76: 34 med förslag till marknadsföringslag m. m. Här bör dock erinras om vad som skall förstås med begreppet *konsumenter för enskilt bruk*. Av detta följer (jfr prop. 1975/76: 34 s. 128 och 99) att försäljning till andra än privatpersoner inte omfattas av regleringen. Motsvarande gäller 3 § MFL, som avser underlåtenhet att lämna information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Också där avses (jfr prop. 1975/76: 34 s. 126 och 99) privatpersoners intressen i samband med förvärv och liknande. Reglerna omfattar således inte situationer där nyttigheter marknadsförs till företag, institutioner o. d. I tydlighetens intresse bör anmärkas att motsvarande begränsning inte gäller i fråga om 2 § samma lag. Lagrummet handlar om otillbörlig marknadsföring och täcker in (jfr prop. 1970: 57 s. 88) såväl privatpersoner som andra som skall förvärva den ifrågavarande varan eller tjänsten för slutlig konsumtion.

Andra stycket

Regeln tar sin utgångspunkt däri att en produkt har konstaterats på grund av sina egenskaper medföra särskild risk för skada på person eller egendom respektive vara uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål.

Denna utgångspunkt är gemensam med paragrafens inledande stycke och markeras med uttrycket *vara som avses i första stycket*. För ett förbudsbeslut enligt första stycket, alltså riktat mot detaljistledet, krävs därutöver att den aktuelle näringsidkarens handlingssätt innebär ett saluhållande till konsument för enskilt bruk av den farliga eller otjänliga produkten. Motsvarande förutsättning uttrycks i andra stycket genom orden *saluhålls på sätt där sägs*.

Klassificeringen av produkten, avnämarkretsen (konsumenter för enskilt bruk) samt förekomsten av ett faktiskt saluhållande till denna krets utgör alltså tillsammans de nödvändiga men också tillräckliga rekvisiten för befogenheten enligt *första stycket* att meddela en detaljist förbud mot fortsatt försäljning. Konstruktionen av *andra stycket* är parallell i fråga om klassificeringen men avviker väsentligt på de andra två huvudpunkterna. Det bör dock framhållas att syftet med *andra stycket* är detsamma som *första styckets*. Vad det gäller är i båda fallen att kunna stoppa försäljning av farliga eller otjänliga produkter till konsumenter för enskilt bruk. Som följer av den allmänna motiveringen (2.6.1.2) är bedömningen den att det beträffande sådana produkter inte är tillräckligt att, som f. n., endast kunna förbjuda en detaljist att fortsätta med sitt saluhållande. Man bör även kunna ingripa mot den som saluhåller den aktuella varan i tidigare led.

En regel om detta torde oftast få betydelse i fråga om produkter som redan saluhålls till konsumenter för enskilt bruk, när risker upptäcks. Det får nämligen antas att upptäckten mestadels sker först då produkten hunnit ut på marknaden. Bestämmelsen bör dock inte avgränsas efter detta. Man kan nämligen tänka sig situationer då försäljningen till konsumenter för enskilt bruk ännu inte har påbörjats men däremot tillverkningen för eller distributionen fram till denna köpkategori har startat. Här kan som ett exempel pekas på import av varor som utomlands har befunnits farliga, men som här i landet ännu inte hunnit fram till detaljistledet. På det internationella planet finns uppbyggda ett flertal system för att sprida information länderna emellan om bl. a. vilka produkter som är farliga och på vilka marknader de finns. De kunskaper som bl. a. KOV får genom detta ger utrymme för att söka hindra spridningen av farliga produkter på ett tidigt stadium.

Av nämnda skäl tar inte *andra stycket* sin utgångspunkt däri att någon näringsidkare faktiskt saluhåller den aktuella produkten till konsumenter för enskilt bruk, på sätt som *första stycket* utgår från. Förbud enligt *andra stycket* kan riktas mot *näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare*. Som förut berörts avses därvid främst tidigare säljled än detaljisterna. Uttrycket "led" används här för att beteckna den funktion en viss näringsidkare har inom produktionen eller distributionen i fråga om den enskilda transaktionen. I praktiken torde tillverkare, importörer och grossister komma att utgöra en huvudgrupp. Den koppling till tjänster som sker genom tredje stycket gör det mindre lämpligt att i lagtexten använda begreppet tidigare led. På tjänsteområdet kan nämligen förekomma att en farlig produkt säljs i detaljhandeln till en näringsidkare för att av denne användas som insatsmaterial vid utförandet av tjänster åt konsumenter för enskilt ändamål.

Varan skall vara föremål för saluhållande i något led, för att förbud skall kunna meddelas. Vidare kan förbudet riktas endast mot den näringsidkare som kan tillskrivas ett saluhållande. Ingripandet skall avse *förbud att*

fortsätta därmed. Förbudet får inte göras mer vittgående än som behövs för att tillgodose bestämmelsens syfte. Detta innebär att förbudet i vissa fall kan förenas med villkor som exempelvis anger undantag där förbudet inte gäller. Sådana undantag kan bl. a. avse vissa distributionskanaler, som kan godtas, eller villkor om speciell märkning av varan eller om avhjälpande av konstruktionsfel. Detta behandlas närmare i det följande.

Vidare gäller, liksom vid tillämpningen av första stycket, att ett förbud enligt 4 § inte bör komma i fråga när åtgärder avseende produktinformationen kan vidtas med stöd av 3 § och är tillräckliga (jfr prop. 1975/76: 34 s. 101). Självfallet kan i ett enskilt fall läget vara exempelvis det att ett förbud riktat mot en detaljist kan undvaras just därför att det framstår som tillräckligt med ett åläggande enligt 3 §, riktat mot tillverkaren, att märka en farlig produkt med hanteringsanvisningar som motverkar att konsumenter, som köper den för enskilt bruk, kommer till skada.

Som redan framhållits är skyddsgruppen densamma för första och andra styckena, nämligen konsumenterna. Av detta föranleds den begränsning i andra styckets räckvidd som framgår av att ett förbud får meddelas endast *i den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs*, dvs. till konsumenter för enskilt bruk. Innebörden av detta kan beläggas på följande sätt.

I den allmänna motiveringen (2.6.1.2) har berörts de problem som kommer upp då det gäller ett förbud riktat mot tidigare säljled e. d. Som där anförts kan vissa produkter vara farliga när de används av konsumenter men inte behöva medföra risker när de hanteras av yrkesmän. Ett förbud riktat mot tidigare säljled bör också av andra skäl i nuläget begränsas så att det är distributionen till konsumenter för enskilt bruk som motverkas. Här hänvisas till den allmänna motiveringen. På där angivna grunder bygger andra stycket, som inte i lagtexten fixerar förbudets innebörd. I stället ankommer det på MD att precisera förbudets innehåll i det enskilda fallet, med utgångspunkt i vad som därvid bedöms vara erforderligt och lämpligt för att motverka att produkten sprids till konsumenter för enskilt bruk. Detta behandlas närmare då frågan om villkorade förbud tas upp.

Vid tillämpningen av andra stycket får först prövas om varan faller in under risk- eller otjänlighetsrekvisiten i första stycket. Är så fallet uppstår – redan till följd av uttrycket *i den mån det behövs för att motverka* - frågan om produkten kan komma att saluhållas till konsumenter för enskilt bruk. Frågeställningen har tangerats tidigare. Då gällde det emellertid om andra stycket borde täcka in ett saluhållande i tidigare led av en produkt som ännu inte hunnit fram till detaljistledet. Vad som nu aktualiseras är i stället hur man skall hantera frågan om det finns någon sannolikhet för att en viss farlig vara kommer att saluhållas till konsumenter för enskilt bruk. Med detta hänger givetvis samman frågan om den aktuella produkten är av sådan art att den över huvud kan tänkas finna en efterfrågan hos konsumenter för enskilt bruk.

Framstår detta som mer eller mindre uteslutet måste det i princip saknas grund för ett förbudsingripande. Frågan om när en vara i övrigt kan anses vara en "konsumentprodukt", i bemärkelsen avsedd eller ägnad för konsumenter, antingen enbart för enskilt bruk eller för också annan konsumentanvändning (företag, institutioner e. d.), torde i de flesta fall kunna besvaras ganska lätt. Som förut har sagts måste det nämligen antas att, när frågan om ett förbud aktualiseras, produkten oftast redan tillhandahålls till konsumenterna och således visat sig säljbar till denna köparkategori. I en hel del fall torde det då vara uppenbart att också de nya partier av varan, som är under tillverkning eller som förs genom distributionsleden, slutligt skall tillhandahållas till konsumenter. Bl. a. får beaktas vilka distributionskanaler som normalt anlitas på den aktuella marknaden. Är det undantagsvis fråga om en mer ny produkt, som är farlig och som ännu inte saluhållits i detaljistledet, torde man få vägledning av om det varuslag som den tillhör används av konsumenter för enskilt bruk. Mycket teoretiskt skulle det därutöver kunna inträffa att förbudsfrågan aktualiseras när det gäller vad som är en helt ny produkt och som man har svårt att bedöma om den kan användas av konsumenter. I motsvarande mån kan då grund saknas för ett förbud eller för att göra förbudet mer ingripande. Frågan om utformningen av förbud berörs senare.

Ett beslut om förbud enligt andra stycket får som tidigare nämnts inte ges större räckvidd än som behövs för att motverka ett saluhållande till konsumenter för enskilt bruk. Innebörden av detta kan belysas med två exempel. Å ena sidan kan en produkt vara lika farlig hos ett företag eller en institution m. m. som i ett hem, för den som skall använda den. Som ett exempel kan tas en dammsugare vars hölje kan bli strömförande genom bristfällig isolering. Dock har regeln i andra stycket av skäl som strax skall belysas utformats som skydd endast för de konsumenter som förvärvar nyttigheten för enskilt bruk. Å den andra sidan kan ett verktyg, som lätt skadar en oerfaren person, vara mycket användbart för yrkesmannen. Detta kan exemplifieras med en motorsåg som inte har vissa skyddsanordningar, för att öka dess användbarhet i speciella lägen. I denna del är det önskvärt att söka uppnå det skydd dessa konsumenter behöver utan att hindra den yrkesmässiga användningen.

I den allmänna motiveringen har redan sagts att det saknas underlag för att i detta sammanhang lösa det första problemet, dvs. frågan om produkt-säkerhetsskyddet på den plats där näringsverksamhet utövas. Här kommer också arbetsmiljölagstiftning o. d. in i bilden. Bestämmelserna i 3 och 4 §§ MFL är f. n. inriktade på konsumenter som förvärvar nyttigheter för enskilt bruk, och alltså inte på institutioner m. m. Det skydd som 4 § kan ge mot risker och otjänlighet avser således vad som är en privatsfär och RLK:s förslag har samma innebörd. Frågan om ett utsträckt produktsäkerhetsskydd m. m. är komplicerad och behandlas i produktåterkallelsekommitténs arbete.

En konsekvens av detta blir därmed att ett ingripande med stöd av andra stycket i nuläget i princip får utformas så att förbudet endast motverkar vidaredistributionen till konsumenter för enskilt bruk, även i fråga om en produkt som på samma grund är farlig också hos ett företag eller hos en institution m. m.

Det andra problemet avser som nämnts en produkt, exempelvis ett verktyg, som endast bör användas av yrkesmän därför att den är farlig då den brukas av konsumenter för enskilt bruk. Som berörts tidigare gäller det här att vid utformningen av förbudet söka få till stånd en ordning som motverkar en distribution i riktning mot konsumenterna utan att stoppa den yrkesmässiga hanteringen. Det torde inte vara möjligt att härvidlag ge rättstillämpningen vägledning annat än i generella termer. En möjlighet kan vara att MD avgränsar förbudet till att omfatta vissa angivna distributionskanaler, säljformer e. d., om man därigenom uppnår det skydd för den avsedda konsumentgruppen vilket framstår som påkallat. Det kan också vara befogat att förena ett förbud med villkor som får denna effekt. Frågan om villkorade förbud belyses närmare i det följande. Men domstolen kan också på annat sätt anpassa förbudets innehåll efter omständigheterna, inom den ram som 4 § sätter.

Vid tillämpningen av andra stycket får mot denna bakgrund uppmärksammas olika aspekter som i ett enskilt fall kan behöva avvägas mot varandra, då man bedömer om ett förbud är materiellt påkallat. Hit hör bl. a. följande: typen, graden och frekvensen av risker, varans art och användbarhet för konsumenter, sannolikheten för att produkten kan nå fram till konsumentledet om inte åtgärd vidtas med stöd av andra stycket, tillverknings- och distributionsförhållandena, företagsstrukturen, säljformerna samt konsekvenserna av ett förbudsingripande i fråga om den yrkesmässiga användningen m. m.

Som nyss berörts är bestämmelsens skyddsgrupp sådana konsumenter som gör förvärv för enskilt bruk. Trots att det endast är vidare-distribution till denna grupp som skall förhindras kan det i visst läge bli nödvändigt att helt stoppa saluhållandet av en produkt också när det finns en godtagbar yrkesmässig användning för den, nämligen då det behövs för att motverka att den når konsumenter för enskilt bruk. Ett totalt förbud är dock något av ett ytterlighetsfall, när innebörden skulle bli att man därigenom hindrar också en i sig godtagbar yrkesmässig användning. Avsikten är att en så drastisk åtgärd skall tillgripas endast i undantagsfall, då riskerna från konsumentsynpunkt är särskilt allvarliga och en mindre långtgående åtgärd bedöms som klart otillräcklig. Man måste alltså komma fram till att det inte finns någon annan metod som på ett betryggande sätt motverkar att den fortsatta distributionen når fram till konsumenter för enskilt bruk.

I andra fall kan det vara uppenbart, redan på grund av produktens beskaffenhet, att frågan om yrkesmässig användning inte aktualiseras. I stället kan produkten helt eller i det väsentliga vara avsedd för konsument-

marknaden. Ett förbud mot fortsatt distribution av varan till detaljistledet kan då i vissa fall framstå som den enda naturliga åtgärden i fråga om en produkt som man kan förbjuda detaljisterna att i sin tur saluhålla till konsumenter för enskilt bruk.

Det nu anförda kan exemplifieras: Produktslag som finner både yrkesmässiga och privata köpare är bl.a. verktyg och redskap, byggvaror, elektriskt materiel, reservdelar och kemisk-tekniska artiklar. Produktslag som främst köps av konsumenter är t. ex. leksaker, sportutrustning, pryd-nadsföremål, sötsaker och skyddsutrustning vid sport och lek. I fråga om produkter i den första gruppen måste alltså i rättstillämpningen särskilt uppmärksammas den yrkesmässiga användningen. När det gäller den senare gruppen kan ibland ett förbud mot fortsatt saluhållande i tidigare säljled framstå som den renaste lösningen. Frågan om det är lämpligt att villkora ett förbud bör dock alltid uppmärksammas.

Konsekvensen av den utformning som ges åt 4 § blir att ett totalt säljförbud kan meddelas mot tidigare led men inte mot detaljister. F. n. gäller ju att ett förbud riktat mot dessa skall avse ett saluhållande till konsument för enskilt bruk. Denna skillnad måste av brist på utredningsunderlag i nuläget bestå och torde i sig inte vara principiellt omotiverad, låt vara att frågan inte är närmare belyst i RLK:s arbete. En detaljist kan ju vidta åtgärder för att förvissa sig om att bland de kunder som vill köpa t. ex. ett farligt verktyg inte ingår konsumenter som skall ha redskapet för enskilt bruk. Denne har ju godset i sin besittning och förfogar fysiskt över det. Säljaren i tidigare led har däremot i princip endast näringsidkare som kunder och mister rådigheten över godset då han väl avhånt sig det. Därmed saknar han de rent praktiska möjligheterna att senare hindra en faktisk försäljning till konsument för enskilt bruk. Ser man sedan till hur ett förbud riktat mot en detaljist kan tänkas fungera i praktiken torde skillnaden gentemot totalförbudet riktat mot tidigare led inte bli så stor. Det är ju troligt att man på många marknader finner det mindre kostsamt att plocka bort artikeln från detaljhandelssortimentet jämfört med att kontrollera varje köpare, så att varan inte säljs till någon konsument för enskilt bruk. Därmed inträder rent faktiskt samma verkan som avses med ett totalförbud.

För att skydda privatpersoner tillräckligt effektivt måste man alltså ha en möjlighet att helt stoppa distributionen i tidigare led, låt vara i undantagsfall. Med hänsyn till detaljistens rådighet över godset kan det samtidigt antas att ett mot denne riktat, med vite förknippat säljförbud skall bli nog effektivt, fastän det i nuläget måste vara begränsat till ett saluhållande till konsument för enskilt bruk. I produktåterkallelsekommitténs arbete kan denna konstruktion övervägas närmare, när det gäller frågan om behov av en utvidgning. Det är också angeläget att inte försena den reform på produktsäkerhetsområdet som den formella möjligheten att gå till tidigare led innebär. Den nu avsedda ändringen i 4 § bör alltså inte avbida utfallet av nämnda kommittés arbete.

Här kan inskjutas att frågan om undantag för yrkesmässig användning från ett förbud som i sig motiveras av varans risker eller otjänlighet för konsumenterna naturligen måste tillföras ett underlag från företagets sida. Det måste alltså främst vila på den näringsidkare som svarar i ärendet att föra fram utredning på denna punkt. En annan sak är att det vid tillämpningen av 4 § också i fråga om tidigare led bör iakttas vad som f. n. gäller rörande bevisningen beträffande risker och otjänlighet. Omvänd bevisbörda tillämpas vid prövning enligt 2 §. I ärenden som rör 4 § råder dock huvudregeln om sökandens bevisbörda.

Härefter gäller det *villkorade förbud*.

Beträffande produkter som bör få distribueras för yrkesmässig användning men som är farliga för konsumenterna får vid tillämpningen av andra stycket uppmärksammas om det är möjligt att villkora ett förbud. Detta innebär att man anger vissa förutsättningar vid vilka förbudet gäller eller inte gäller. I ett enskilt fall kan det t. ex. framstå som en tillräcklig åtgärd att förbjuda en tillverkare att saluhålla produkten utan att den tydligt och otvetydigt märkts med uttryck som "Skall inte säljas till konsumenter för enskilt bruk" eller "Får endast säljas till fackmän för användning i yrkesmässig verksamhet". En sådan genom förbudet ålagd informationsplikt är en form av åtgärd för att motverka att produkten i detaljhandeln saluhålls till konsument för enskilt bruk. I detta avseende torde den skilja sig från den information som kan framtvingas med stöd av informationsbestämmelsen i 3 § MFL. Är det å den andra sidan tillräckligt för att motverka riskerna med en produkt att en näringsidkare med stöd av nämnda paragraf åläggs att lämna viss information avsedd för de konsumenter som förvärvat varan för enskilt bruk, exempelvis om det rätta sättet att hantera varan, bör ett förbud enligt 4 § andra stycket inte meddelas. I stället kommer i fråga att tillämpa 3 §. Detta har berörts tidigare. I sammanhanget kan nämnas att också 2 § MFL kan komma att tillämpas, nämligen mot felaktiga skötsel-anvisningar som vilseleder på ett riskabelt sätt och som utgör otillbörlig marknadsföring.

I ett annat fall kan det förhålla sig så att förbudet bör kopplas med ett villkor som innebär att den som meddelats förbudet vid sin försäljning måste sätta upp som ett avtalsvillkor att den vidare distributionen sker med förbehåll för att varan inte saluhålls till konsumenter för enskilt bruk. Ett ytterligare läge kan vara att man i förbudsbeslutet direkt pekar ut vilka distributionskanaler m. m. som är spärrade eller tillåtna.

Det anförda utgör endast exempel på vad som i det enskilda ärendet kan visa sig vara den framkomliga vägen för att undvika att distributionen till den yrkesmässiga verksamheten hejdas onödigtvis.

Förut har nämnts att det i vissa situationer, där frågan om yrkesmässig användning inte aktualiseras eller saknar tillräcklig vikt, kan vara naturligt att förbjuda saluhållandet av konsumentprodukten utan överväganden av alternativa vägar för att motverka riskerna. Som ett exempel kan kanske

tas en billig och till hela sin konstruktion mycket farlig leksak. Att härvidlag överväga någon form av förbudsvillkor som avhjälper en konstruktionssvaghet är knappast aktuellt, när produkten till följd av riskerna och felets grundläggande natur eller annat inte försvarar en plats på marknaden. Vidare kan det tänkas att en vara, som framträder som en säkerhetsutrustning, vid den användning som den utformats för över huvud inte ger något adekvat skydd. Den inger därmed konsumenten en falsk trygghetskänsla, vilket medför särskild risk för skada. Inte heller i ett sådant fall är det naturligt att sätta upp villkor i syfte att söka avvärja risken.

I andra sammanhang kan det dock bli aktuellt med ett saluhållandeförbud som kopplas med villkor på så sätt att förbudet inte gäller om exempelvis en viss konstruktionsförbättring görs som avvärjer risken. Detta tillämpas redan i fråga om 4 § första stycket. Så t. ex. har MD i beslutet 1980:2 funnit en viss barnvagnstyp innebära en utpräglad risksituation för barnet. I detta fall ansågs alltför långtgående verkningar av förbudet undvikas genom att det gjordes villkorat på så sätt att, om vagnen försågs med en spärr mot ofrivillig hopfällning, den fick säljas. Mot bakgrund av att ett förbud inte får vara en alltför ingripande åtgärd diskuterade MD i beslutet 1981:23 vidare beträffande en s.k. slipvirvel (roterande stålborstrundel där enstaka borst kunde lossna och skada brukaren) om en fortsatt försäljning vore försvarlig under förutsättning t. ex. att varan fick utbjudas endast i kombination med skyddsutrustning samt i förening med tydliga anvisningar om att skyddsutrustning måste användas. Sådana åtgärder ansågs dock inte tillräckliga.

Det ligger i sakens natur att motsvarande och ytterligare överväganden om olika villkor för att motverka skilda risker kan aktualiseras också vid tillämpningen av andra stycket. Förbud förenade med villkor av en sådan art innebär metoder för att avlägsna eller neutralisera vissa risker och utgör således medel för att motverka saluhållandet av varor som är farliga i det skick de tillhandahållits i.

Hittills har föga berörts varor som medför särskild risk för skada på egendom eller som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. R.L.K. har funnit att, även om behovet av ett utökat konsumentskydd kanske inte är lika stort i fråga om sakfarliga varor, och säkerligen inte beträffande otjänliga produkter, som beträffande personfarliga varor, utvidgningen avseende tidigare led likväl bör omfatta alla dessa fall. Denna uppfattning ligger till grund också för departementsförslaget.

Vid tillämpningen av 4 § i ett enskilt ärende kan det självfallet finnas anledning att ingripa mot flera eller alla säljled samtidigt.

Andra stycket medger alltså ett brett fält av åtgärder. Avgörandet läggs ytterst hos MD. Den vidsträckta ramen motiveras av att regeln skall vara användbar i fråga om de mest skiftande nyttigheter och marknader. Det måste bli en uppgift för rättstillämpningen att ta ställning till de ytterligare situationer som kan aktualiseras.

Det bör understrykas i sammanhanget att avsikten inte är att KOV skall arbeta annorlunda i fråga om tidigare säljled än som sker i övrigt i anslutning till MFL. Önskvärda förändringar bör så långt möjligt genomföras på grundval av frivilliga åtaganden av företagen, efter förhandlingar (jfr prop. 1975/76: 34 s. 94 och 109).

Jag vill i sammanhanget ta upp frågan om uppgiftsskyldighet för näringsidkare. Särskilda regler om detta finns i 11 § MFL. Dessa blir automatiskt tillämpliga också på näringsidkare i tidigare led. I ärenden om tillämpning av 4 § mot en detaljist bedömer jag att det bör vara möjligt att avkräva denne uppgifter också om vem som levererat den farliga produkten och annat som berör tidigare leds verksamhet. Innan man kan ta ställning till om ett ingripande mot detaljisten är påkallat kan det ju vara nödvändigt att kartlägga produktens spridningsvägar i sin helhet, för att se var ingrepp behövs och är effektivast. Vad som nu sagts får motsvarande tillämpning på andra funktioner i produktionen och distributionen.

Tredje stycket

Såsom nämnts i den allmänna motiveringen (2.6.1.1), liksom i inledningen till specialmotiveringen, bör 4 § omfatta tjänsteområdet i dess helhet. Detta följer av förevarande stycke.

I samband med förslaget till konsumenttjänstlag (prop. 1984/85: 110) föreslogs, som tidigare nämnts, att 4 § MFL skall utvidgas till att gälla tjänster som omfattas av konsumenttjänstlagen. Denna täcker arbete på lösa saker och på fast egendom samt förvaring av lösa saker. Från detta görs sedan vissa undantag. I specialmotiveringen till förslaget om en sådan utvidgning av 4 § MFL (konsumenttjänstförslaget) angavs hur paragrafen skall tillämpas i fråga om dessa tjänster. Därvid uttalades bl. a. följande.

Ett förbud kan enligt paragrafen meddelas först och främst när *tjänsten på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom*. I fråga om vad som avses härmed hänvisades i konsumenttjänstförslaget i allt väsentligt till vad konsumenttjänstutredningen har anfört i sitt betänkande (SOU 1979: 36 s. 206-207 och 511-512). För att ett förbud skall kunna meddelas måste det i princip vara fråga om fall där skaderisken är knuten till konstruktionen eller utformningen i övrigt av det material som näringsidkaren använder för tjänsten eller till den metod eller det förfaringssätt i övrigt som kan användas för denna. Som ett exempel på det senare nämns en metod för reparation av bilbromsar med särskild risk för nedsatt eller utebliven bromsverkan eller en sådan metod för installation av rörledningar i byggnader som medför särskild risk för läckage och översvämningsskador. I enlighet med vad konsumenttjänstutredningen har framhållit är det däremot inte avsett att förbudsmöjligheten skall omfatta situationer där skaderisken beror på den enskilde näringsidkarens slarv. uttalades det i nämnda förslag som också nämner bristande yrkesskicklighet. I sistnämnda avseende anser jag dock att det är bättre att från förbudet

föra fallet att skaderisken beror på dennes felaktiga handlande vid utförande av tjänst (se betänkandet s. 207). De gränsdragningsfrågor som kan uppkomma i anslutning till det nu anförda överlämnas till rättstillämpningen.

Skaderisken skall vara så betydande att det är befogat med en så ingripande åtgärd som ett förbud, uttalades det vidare i konsumenttjänstförslaget. Den av mig föreslagna avfattningen bygger på att bedömningen enligt förevarande tredje stycket skall vara likvärdig den som gäller enligt motiven till 4 § första stycket (prop. 1975/76: 34 s. 128). Där anges att risken skall vara så betydande att ett förbud inte uppenbart är ett alltför långtgående ingrepp.

I konsumenttjänstförslaget anfördes vidare att vid bedömningen möjligheterna att motverka olika skaderisker genom information – t.ex. varningsmärkning eller tydliga bruksanvisningar – i stället för genom förbud särskilt bör beaktas. På denna punkt erinrades om 3 § MFL. Vidare uttalades att ett förbud givetvis inte bör komma i fråga för tjänster som, trots att de innebär skaderisker, kan anses godtagna av samhället. Föredraganden pekade på att det här är fråga om principer för bedömningen enligt 4 § som alltsedan MFL:s tillkomst har tillämpats när det gäller varor (jfr prop. 1975/76: 34 s. 101-102 och 128).

Ett förbud enligt tredje stycket kan vidare riktas mot fortsatt tillhandahållande mot ersättning av tjänst, om denna är *uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål*. Inte heller här avses i princip fall där otjänligheten beror på den enskilde näringsidkarens slarv eller felaktiga handlande. Vad som åsyftas är endast fall där en tjänst är så att säga till sin art uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Detta kan bero på det material som används för tjänsten eller tillvägagångssättet i övrigt för utförandet av denna. Som ett exempel nämndes i konsumenttjänstförslaget en rostskyddsbehandling som inte leder till ett godtagbart rostskydd antingen på grund av att det rostskyddsmedel som används är odugligt eller på grund av att metoden för att anbringa medlet medför risk för rost. Kravet på att tjänsten skall vara uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål innebär att förbud skall riktas endast mot klart odugliga tjänster. Det är däremot inte avsikten, uttalades det vidare, att tjänster som erbjuds i förenklat utförande e.d. skall förbjudas, om de fyller en funktion för konsumenterna. Otjänlighetsprövningen skall inriktas på objektivet påvisbara förhållanden. Till grund för bedömningen bör normalt ligga resultatet av provningsverksamhet eller sammanställningar av konsumenterfarenheter e.d. (jfr prop. 1975/76: 34 s. 128).

I konsumenttjänstförslaget anfördes ytterligare att "tjänstens huvudsakliga ändamål" utgör det eller de ändamål som framstår som normalt eller i vart fall ligger nära till hands för en tjänst av det aktuella slaget. Lika litet som när det gäller varor är det i fråga om tjänster meningen att mer speciella ändamål som angetts i produktlöften vid marknadsföring skall

beaktas vid otjänlighetsbedömningen (jfr prop. 1975/76: 34 s. 128). Ingrepp mot oriktiga, vilseledande eller överdrivna löften i marknadsföring bör i stället ske enligt reglerna om otillbörlig marknadsföring. Ett förbud mot en viss tjänst kommer alltså i regel i fråga endast då otjänligheten beror på tjänsten som sådan, oberoende av utformningen av marknadsföringen avseende tjänsten (jfr prop. 1975/76: 34 s. 128).

Vad som här redovisats beträffande sådana tjänster som omfattas av förslaget till konsumenttjänstlag har motsvarande betydelse vid tillämpningen av de nu föreslagna bestämmelserna i tredje stycket. De lämnade exemplen präglas naturligen av den föreslagna konsumenttjänstlagens avgränsning till arbete på lös och fast egendom m. m. Den här gjorda utvidgningen innebär att även andra tjänster faller in under lagen, exempelvis skilda former av kroppsbehandling, teknisk rådgivning och transporter. Även uppförande av byggnader för bostadsändamål kommer att omfattas av lagen. I tillämpliga delar får motsvarande bedömningsgrunder som de angivna anläggas vid prövningen. Något närmare tekniskt underlag har inte redovisats i RLK:s betänkande då det gäller tjänsterna på det i förhållande till konsumenttjänstförslaget utvidgade området. Det får bli en uppgift för rättstillämpningen att utforma de närmare principerna, under vägledning av paragrafens allmänna inriktning och MFL:s skyddsintressen.

Praktiskt sett torde det ligga i sakens natur att utrymmet för förbud blir begränsat när det gäller tjänster av immateriell art. Vidare bör framhållas att läkar-, tandläkar-, sjukgymnast- och veterinärtjänster till stor del utförs inom den offentliga hälso- och sjukvårdens ram och även i övrigt är föremål för en omfattande specialreglering. I motsvarande utsträckning kan de, med hänsyn till fjärde stycket, komma att falla utanför tredje styckets räckvidd.

Det är troligt att möjligheten att meddela näringsidkare i tidigare led förbud kommer att få sin väsentliga betydelse på varuområdet, och inte då det gäller tjänster. Som exempel på tjänster kan tas att en näringsidkare åtar sig att ombesörja reparationer e. d. av ett föremål, men att arbetet helt eller delvis rent faktiskt utförs av en annan näringsidkare som samarbetar med den som gentemot konsumenten åtagit sig uppdraget. Som ett annat exempel kan anges att en entreprenör har åtagit sig en husrenovering. Han har därvid att avsluta arbetet med uppstädning. För detta anlitar han ett städbolag vars rengöringsmetod framkallar en hälsovådlig gas. Då städmetoden således medför särskild risk för skada på person kan med stöd av 4 § riktas förbud i fråga om fortsatt tillhandahållande av tjänsten både mot entreprenören och mot städbolaget. Ett ytterligare exempel på tjänsteområdet är anordnandet av ett lotteri där bland vinsterna ingår en farlig produkt.

Beträffande tjänster kan vidare framhållas att ett förbud enligt andra stycket kan avse material som en näringsidkare i ett tidigare led saluhåller till andra näringsidkare för användning vid utförande av tjänster åt konsumenter.

Fjärde stycket

Regeln har berörts i inledningen till specialmotiveringen.

Ikraftträdande m. m.

I den allmänna motiveringen (2.8) har redovisats att lagen om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418) bör träda i kraft den 1 januari 1986.

Det bör inte föreligga något formellt hinder mot att förbud grundas på förhållanden som ligger i tiden före det att lagen träder i kraft (jfr SOU 1979: 36 s. 513). Ett förbud på en sådan grund synes inte ge anledning till några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom förbudet inte har tillbakaverkande kraft. Möjligheten att grunda förbud på vad som har skett före ikraftträdandet, exempelvis saluhållandet av en farlig produkt, bör dock utnyttjas bara när det finns grundad anledning att befara ett upprepande. Det bör över huvud taget inte bli fråga om att återropa förfaranden som ligger avsevärd tid före ikraftträdandet (jfr prop. 1970: 57 s. 102).

Några övergångsbestämmelser har mot denna bakgrund ansetts inte erforderliga.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

13 a §

Om en sammanslutning av näringsidkare gör sannolikt att utgången av ett ärende som avses i 13 § andra meningen kan ha betydande intresse för medlemmarna i sammanslutningen, får marknadsdomstolen på ansökan av sammanslutningen tillåta att denna, vid sidan av enskild part, medverkar i förfarandet och därvid åberopar bevisning.

Vad som sägs i 13 § om ansökans form och innehåll tillämpas även beträffande en ansökan om medverkan.

Parterna skall beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan enligt första stycket. En sådan får inte bifallas, om parten på den sida som ansökningen om medverkan avser motsätter sig detta.

I den allmänna motiveringen (2.7.2.2) har redovisats grunderna för denna nya regel. Som anförts i inledningen till avsnittet 2.7, samt i förstnämnda avsnitt, har MD, som handlägger ärendena i stort efter rättegångsbalkens principer och utan detaljreglering, i rättstillämpningen inte velat utesluta möjligheten av att med en analog tillämpning av 14 kap. 9 § rättegångsbalken tillåta intervention. Den nu föreslagna bestämmelsen ger uttryckliga handlingsregler för hur just frågan om medverkan av en sammanslutning av näringsidkare skall hanteras. Bestämmelsen kan dock inte betraktas som en konstruktion av samma innebörd som nämnda interventionsregel i rättegångsbalken. Bedömningen utgår, som redovisas i det följande, inte från förekomsten av en rättsföljd för tredje man utan från den grad av berättigat intresse denne – utan sådan rättsverkan – har av

utgången. Ett beslut av MD enligt gällande lagstiftning är ju i princip inte rättsligt bindande för annan näringsidkare än den som varit part i ärendet. Det förhållandet att utgången i praktiken kan få motsvarande eller liknande styreffekter har berörts i den allmänna motiveringen och utgör själva grunden för bestämmelsen om medverkan. Det bör tilläggas att 13 a § utgör en uttrycklig reglering av en viss speciell situation. Av lagrummet kan inte dras motsatsslut om hur andra situationer skall behandlas, då sådana aktualiseras i MD:s arbete.

Första stycket

Uttrycket *sammanslutning av näringsidkare* förekommer i flera andra lagar av marknadsrättslig natur. Detta gäller bl. a. (jfr prop. 1970: 57 s. 97 och prop. 1975/76: 34 s. 129) i fråga om 10 § MFL (1975: 1418), som avser talerätt. Något krav på representativitet eller på särskilda kvalifikationer i övrigt i fråga om sammanslutningen ställs inte uttryckligt. I rättstillämpningen har MD också gett begreppet en vidsträckt tolkning (jfr MD 1974: 15). Självfallet måste dock vissa minimikrav gälla i sammanhanget. Denna fråga torde få överlämnas till rättstillämpningen (jfr beträffande sammanslutning av konsumenter MD 1980: 24).

När det gäller tillämpningen av första stycket får också beaktas att bestämmelsen är fakultativ i den bemärkelsen att MD *får*, men inte är skyldig, att tillåta medverkan, när väl förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda. Detta lämnar ett utrymme för lämplighetsavvägningar också på den nu aktuella punkten. Teoretiskt skulle någon gång kunna inträffa att en sammanslutning av näringsidkare bildades pro forma eller för medverkan endast i ett särskilt fall och att domstolen i ett sådant läge finner medverkan vara olämplig. Den fakultativa formen ger då utrymme för att inte tillåta sammanslutningen i fråga att medverka. Om den näringsidkare på vars sida medverkan skulle ske anser denna stridande mot sina intressen, har han möjlighet att med stöd av tredje stycket motsätta sig ansökan om medverkan.

Lämplighetsfrågan aktualiseras också i det läget att flera sammanslutningar önskar medverka. Denna situation behandlas i det följande, i slutet av kommentaren till första stycket första meningen.

Fråga skall vara om ett *ärende som avses i 13 § andra meningen* lagen om marknadsdomstol m. m. De ärendetyper som därmed täcks in gäller tillämpningen av marknadsföringslagen (1975: 1418), lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1984: 292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. I den allmänna motiveringen (2.7.2.2) har redovisats varför ärenden enligt konkurrenslagen (1982: 729) inte omfattas av regleringen i 13 a §. Som därvid uttalades skall dock regeln i första stycket inte tolkas motsatsvis, så att den utesluter varje form av medverkan just i konkurrensärenden. Då framhölls också att 13 a § snarare kan lämna MD vägledning för någon form av analogislut på konkurrensområdet, när domstolen finner omständigheterna motivera detta.

Sammanlutningen har att göra sannolikt att utgången av ärendet kan ha ett betydande intresse för medlemmarna. Av detta följer att sammanlutningen inte behöver leda i bevis förekomsten av ett betydande intresse. Det skall göras sannolikt att utgången, dvs. MD:s beslut, kan ha ett intresse som dock, i så fall, måste vara betydande. Här kan det föreligga frågor av principiell betydelse men saken kan också gälla större ekonomiska värden. Även i övrigt kan det röra sig om speciella omständigheter, som särskilt angår medlemmarna. Det är ej en förutsättning att deras intressen sammanfaller. Så behöver ju inte alltid vara fallet. Regelns syfte är endast att medge en så allsidig belysning som möjligt av de ekonomiska eller andra aspekter som kan beröras av MD:s bedömning. Ofta torde det röra sig om en frågeställning som domstolen inte tidigare haft att pröva. Ibland kan det dock tänkas handla om att fördjupa underlaget för en värdering som domstolen tidigare har gett uttryck för, i ett nytt ärende eller genom omprövning av ett tidigare beslut.

RLK har föreslagit att man i lagtexten som ett ytterligare fall då medverkan självständigt kan medges skulle ange att sammanlutningen gjort sannolikt att utgången av ärendet är "av allmän betydelse".

Ett sådant rekvisit skulle väl närmast innebära att utgången särskilt berörde allmänna intressen, exempelvis genom vittgående ekonomiska konsekvenser för konsumenterna. Vad det här gäller är dock frågan om en sammanlutning av näringsidkare, dvs. tredje man, skall tillåtas att medverka i ett förfarande mellan två parter. Har saken allmän betydelse torde den i de allra flesta fall ha ett betydande intresse också för näringslivets organisationer. Skulle i något fall saken vara av allmän betydelse men sakna betydande intresse för den berörda sammanlutningen torde, å den andra sidan, ofta saknas motiv för sammanlutningen att medverka. Den tillägsgrund för näringslivets medverkan som kommittén föreslagit synes därmed sakna en praktisk funktion.

Vad jag förstår skulle ett rekvisit om "allmän betydelse" få vikt bara om det uttryckte endast ett tilläggskrav. Man skulle därmed från möjligheten till medverkan avskära fall då utgången visserligen kan ha ett betydande intresse för medlemmarna men saken likväl inte är av allmän betydelse. Jag finner dock inte behov av en uttrycklig regel om detta. Den föreslagna bestämmelsen är som nämnts fakultativ och medger att sådana fall kan avskiljas, när så är påkallat. Första stycket har utformats efter detta.

Frågan om medverkan prövas efter *ansökan av sammanlutningen*. Något hinder möter inte mot att MD, när omständigheterna motiverar detta, självant väcker spörsmålet om medverkan, med parterna eller genom underrättelse till den berörda sammanlutningen. I andra stycket behandlas ansökningsform och innehåll.

Frågan om formerna för handläggning av en ansökan om medverkan har behandlats i den allmänna motiveringen (2.7.2.2). När det sedan gäller

beslutets materiella innehåll, kan MD enligt första stycket tillåta att sammanslutningen, *vid sidan av enskild part, medverkar i förfarandet och därvid åberopar bevisning*.

Avfattningen skiljer sig på några punkter från utredningsförslaget. Den speglar bedömningen att medverkan, när det gäller sammanslutningar av näringsidkare, bör vara möjlig på båda sidor men dock inte på ombudsmannens sida, alltså i det avseende denne är sökande. RLK har föreslagit att innebörden av begreppet *vid sidan av enskild part* skall preciseras ytterligare i första stycket andra meningen, genom en negativ bestämning. Enligt denna anges att domstolens avgörande i ärendet inte riktas mot den medverkande. Att så måste vara förhållandet, dvs. att den medverkande inte kan ha partsställning, följer dock enligt min mening tillräckligt tydligt av uttrycket "vid sidan av enskild part". Det kan tilläggas att om den medverkande organisationen övergår till att vara part, genom att utnyttja den subsidiära talerätten enligt 10 § MFL, möjligheten att medverka förfaller enligt grunderna för 13 a §. För detta krävs inte särskilt beslut av MD, eftersom en medverkan enligt nämnda lagrum förutsätts ske *vid sidan av enskild part* och den medverkande således inte samtidigt kan ha partsställning. När organisationen ställning som part, övergår dess befogenheter i processen till att grundas på detta förhållande och inte på regeln i 13 a §, som då saknar tillämplighet.

Av det anförda framgår att MD:s beslut i sakfrågan saknar formell rättslig betydelse mot den medverkande.

Vad som kan tillåtas är alltså att sammanslutningen *medverkar i förfarandet och därvid åberopar bevisning*. Detta innebär till en början att den medverkande skall ha samma möjlighet att komma till tals under förfarandet som parterna och få del av allt material som når eller härrör från dem. Rätten att åberopa bevisning nämns uttryckligen.

Vid remissbehandlingen av kommittébetänkandet har särskilt uppmärksamhetsfrågan om den medverkande får företa en processhandling som strider mot den parts åtgärder vid vars sida han befinner sig. Första stycket bygger på denna punkt på följande överväganden.

Till en början bör framhållas som självklart att den medverkande saknar möjlighet att vidta processhandlingar som *till sin art* är stängda för den part vid vars sida han är. Vad frågan gäller är snarare om den medverkande, inom ramen för vad som är tillåtet för denne part, på en viss punkt kan vidta en *annan* processhandling än parten. Svaret på den frågan kan inte ges allmängiltigt, eftersom man här har att göra med medverkan som ibland avser sökandesidan och i andra fall motsidan. Vidare kan processhandlingarna vara av olika slag och betydelse, om man låter begreppet omfatta såväl yrkanden som svaromål, grunder, sakframställning, bevisning och slutplädering. Detta synsätt ligger till grund i detta sammanhang.

Den sökande partens utformning av sitt yrkande bildar principiellt den yttre ram som avgränsar MD:s prövning. Denna ram torde i princip inte

kunna utvidgas av den medverkande. Därmed är inte sagt att den som medverkar på sökandesidan behöver, inom denna ram, stödja yrkandena och grunderna för dessa i sin helhet. I viss mån kan det vidare tänkas finnas ett utrymme för någon form av andrahandsyrkanden e. d. Till den del den medverkande stödjer sökandens yrkanden och grunder kan han vidare helt eller delvis föra en annorlunda argumentering för riktigheten därav.

När det sedan gäller svarandesidan får framhållas att ett medgivande i processen i MD saknar självständig betydelse för domstolen som i stället, inom den genom ansökan uppdragna ramen, prövar saken ex officio. Vid sådant förhållande, och med tanke på syftet att få en allsidig belysning, bör den som medverkar på sökandens motparts sida tillerkännas frihet att framlägga grunder vilka han menar talar mot sökandens yrkanden. Detta gäller vidare givetvis också argumenteringen i övrigt, med tanke på nämnda syfte.

Självfallet måste den medverkande vidare kunna ge en egen sakframställning, som komplettering, samt plädera. Också detta ligger i begreppet *medverka*.

Som berörts anges uttryckligen i första stycket *åberopandet av bevisning*. Skall bestämmelsens syfte uppnås, måste en sådan bevisning få föras även om den inte stämmer överens med partens bevisuppgift. Exempelvis vill kanske den medverkande höra sakkunniga eller vittnen medan parten inte yrkar detta. Beslutar domstolen väl om tillåtelse enligt första stycket skall beslutet ha den innebörd som lagtexten anger, dvs. bevisningen kan inte avvisas därför att den part vid vars sida den medverkande står inte åberopar den. En från detta helt skild fråga är om det finns grund för MD av *annan* art att neka den medverkande att få framlägga åberopad bevisning, exempelvis genom vittnesförhör. Detta kan domstolen bedöma i princip efter mönster av rättegångsbalkens regler. Som exempel kan tas att den åberopade bevisningen avser faktorer som ligger utanför processens ram eller är obehövlig av annat skäl. Bestämmelserna i 35 kap. 7 § rättegångsbalken kan här vara vägledande.

Av det anförda följer att det har bedömts inte vara möjligt att låta regeln i första stycket innehålla samma förbud mot att företa processhandlingar stridande mot partens som det som uttrycks i 14 kap. 11 § rättegångsbalken. Som har framgått kan MD likväl i viss utsträckning ha anledning att tillämpa motsvarande handlingsregel då det gäller medverkan enligt 13 a § första stycket marknadsdomstolslagen.

En konsekvens av ståndpunkten rörande bevisningen blir – i ett teoretiskt fall – att MD till följd av att den medverkande begär vittnesförhör måste hålla muntlig förhandling som annars inte hade varit erforderlig. Genom detta kan parternas kostnader tänkas öka. Bedömningen är att detta knappast i praktiken blir något problem. Framstår den muntliga bevisningen som obehövlig kan det finnas grund för att avvisa den. Enligt

13 a § tredje stycket får vidare inte en ansökan om medverkan bifallas, om parten i fråga motsätter sig detta. Genom nämnda skyddsregel för parten bör denne i allmänhet kunna skaffa sig garantier för att processen inte kommer att ta en riktning som han eller hon bedömer inte kunna godtas.

Det nu anförda avsåg bevisningen. I övrigt ger inte första stycket den medverkande någon rätt att påkalla muntlig förhandling. Frågan om huruvida en sådan krävs avgör MD med stöd av 15 § marknadsdomstolslagen. Där anges, att avgörande kan ske utan sammanträde, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Det har ansetts vara en i nuläget för långtgående åtgärd att tillerkänna den medverkande befogenhet att liksom part kunna framtvinga ett sådant sammanträde. Detta är också den sakliga innebörden av RLK:s förslag. Genom regeln i 13 a § är dock sörjt för att den medverkande, i lika mån som part, skall få plädera i de frågor som ärendet rör. Skall ärendet avgöras på handlingarna, måste alltså även den medverkande ges tillfälle att slutföra sin medverkan genom skriftlig argumentering.

Självfallet gäller vidare kravet enligt 15 § marknadsdomstolslagen att tillfredsställande utredning måste föreligga för att ett ärende skall få avgöras utan sammanträde inför domstolen med parterna och den medverkande. Detta innebär att domstolen i vissa fall måste kalla till förhandling, även om ingen eller endast den medverkande begär det.

En viktig fråga är, om fler sammanslutningar än en kan tillåtas medverka i förfarandet i MD. I första stycket sätts på denna punkt inte upp något avgörande hinder mot detta. Samtidigt bygger bestämmelsen på den bedömningen att det i allmänhet knappast framstår som en praktiskt lämplig åtgärd att tillåta flera medverkande. Också andra skäl kan i det enskilda fallet tala mot att flera medverkar, om starka intressekonflikter därmed uppstår på den sida där medverkan sker. Som förut nämnts följer vidare av tredje stycket att parten kan motsätta sig medverkan.

Något hinder för att medverkan sker på båda sidor men av skilda organisationer finns inte annat än då KO ensam är sökande.

Det får tilläggas att regeln om medverkan i förfarandet på intet sätt förändrar MD:s nu föreliggande möjligheter att självmant verka för att ärendet på annat sätt tillförs behövlig utredning.

Andra stycket

Av denna bestämmelse, jämförd med 13 § första stycket, följer att en ansökan om medverkan skall göras *skriftligen* och att av ansöknings framgå *de skäl på vilka den grundas och den utredning sökanden åberopar*.

Kravet på angivande av den *utredning* som åberopas skall inte uppfattas så att en fullständig bevisuppgift måste lämnas redan på detta stadium. Så är ju ofta inte möjligt att göra, innan allas ståndpunkter blivit kända och det klarnat i frågan om vad som är ostridigt i ärendet.

Tredje stycket

Här anges att *parterna skall beredas tillfälle att yttra sig* över ansökningen om medverkan. Vidare ställs upp den skyddsregeln att *ansökningen inte får bifallas, om parten på den sida som ansökningen om medverkan avser motsätter sig detta*. Denna regel ger som berörts möjlighet för sistnämnde part att under hand skaffa sig garantier för att den som vill medverka inte handlar i strid mot vad parten kan godta.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande. *Vidare skall den som medverkar enligt 13 a § kallas till sammanträdet.*

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning domstolen bestämmer.

Förhandling som avses i 4 eller 5 § konkurrenslagen (1982: 729) skall äga rum vid sammanträde med parterna inför domstolen eller dess ordförande. Domstolen eller ordföranden får även överlägga enskilt med part. Förhandlingen skall dock alltid avslutas vid sammanträde med parterna inför domstolen.

Ändringen syftar till att säkerställa att den som medverkar enligt 13 a § blir kallad till sammanträde enligt första stycket. Av 15 § följer att sammanträde inte behöver hållas i vissa fall.

15 §

Ärende får avgöras och beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a § meddelas utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982: 729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975: 1418) eller 5 § lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. *I ett ärende om förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart besluta om förbud enligt 13 § samma lag, om synnerliga skäl föreligger.*

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (2.7.3). En begränsning görs genom hänvisningen till ärenden om *förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom*. Detta innebär att möjligheten att omedelbart besluta om ett

interimistiskt förbud inte omfattar produkter eller tjänster m.m. som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. I fråga om farliga nytigheter täcks genom kopplingen mellan 4 och 13 §§ MFL samt förevärande lagrum följande situationer: en näringsidkares saluhållande av en vara till konsument för enskilt bruk (4 § första stycket), en näringsidkares saluhållande av varan till en annan näringsidkare (4 § andra stycket) samt, i motsvarande fall, ett erbjudande av nyttjanderätt till varan mot ersättning samt ett tillhandahållande av tjänst mot ersättning (4 § tredje stycket).

I begreppet *omedelbart* ligger att marknadsdomstolen, med iakttagande av domförhållsregeln i 9 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. och utan sammanträde med part (jfr 15 § andra stycket samma lag), skall kunna besluta i den interimistiska frågan redan samma dag som yrkandet kommer in till domstolen. Beslutet kan exempelvis utgöra ett knippe av ålägganden som interimistiskt förbjuder ett fortsatt saluhållande både i fråga om tillverkare, grossister och detaljister. Kopplade med tillräckligt kraftiga viten kan de i beslutet upptagna föreläggandena, när delgivning är möjlig utan omgång, innebära en mycket effektiv ordning för att snabbt avskärma den farliga produkten m.m. från marknaden. I sammanhanget finns anledning att erinra om produktåterkallelsekommitténs pågående arbete. Den överväger eventuell lagstiftning som kan tvinga olika led inom produktion och distribution att dra tillbaka farliga produkter från marknaden.

Effektivitetshänsyn kan dock inte vara avgörande, med hänsyn till att ett omedelbart förbud, utan kommunikering, kan bli ett mycket kännbart ingrepp för den näringsidkare mot vilken förbudet riktas. Därför anges ett krav på *synnerliga skäl*. Bland annat följande aspekter har därvid betydelse för bedömningen.

I allmänhet måste det förutsättas att det föreligger överhängande risk för skada vid fortsatt försäljning av varan m.m. Exempelvis kan det redan ha inträffat allvarliga olyckstillbud. Även utan att så skett, kan de omständigheter som redovisas till stöd för yrkandet vara sådana att ett tillräckligt underlag föreligger på den punkten. I centrum står naturligen intresset av att undvika allvarligare personskador. Också betydande ekonomiska risker måste dock kunna uppmärksammas. Även andra aspekter kan i rättstillämpningen tillmätas vikt vid prövningen. Hit kan höra den farliga produktens art, attraktivitet för köparna och tillgänglighet på marknaden samt bl. a. säljmetoder och företagsstruktur. I princip bör dock ett omedelbart beslut förutsätta att konsumentintresset är särskilt tungt vägande. Sannolikheten för att ett förbud mot saluhållandet meddelas av MD vid den slutliga prövningen bör vidare kunna bedömas vara stor. Är den risk som produkten aktualiserar av synnerligen allvarlig art måste det dock i vissa fall vara möjligt att meddela ett omedelbart beslut även om en sådan bedömning inte då kan göras.

Självfallet skall också uppmärksammas den större eller mindre grad av olägenhet som det omedelbara beslutet i ett enskilt fall kan dra med sig för näringsidkaren i fråga. Härvidlag torde situationen kunna variera mycket, beroende på produktens art och användningsområde, marknadens beskaffenhet och annat av det slag som nyss berördes.

Det har bedömts inte vara påkallat att följa ett förslag av rättegångsutredningen på denna punkt. Denna utredning har därvid pekat på att man enligt rättegångsbalken i motsvarande läge nöjer sig med att det är fara i dröjsmål samt förordat detsamma här. Emellertid kan ett beslut om förbud mot saluhållande vara mer ingripande än en säkerhetsåtgärd såsom kvarstad. Därav motiveras den nu föreslagna ordningen.

I fråga om interimistiska beslut som avses i andra stycket får anses gälla att de skall upphävas när ett tillräckligt behov inte längre finns.

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. 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 §, 13 § första stycket och 14 § rättegångsbalken motsvarande tillämpning. Vägrar vittne utan giltigt skäl att avlägga ed eller att avge vittnesmål eller besvara fråga, får domstolen vid vite förelägga vittnet att fullgöra sin skyldighet.

Part och den som medverkar enligt 13 a § 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.

Den som ej är part *och inte heller medverkar enligt 13 a §* 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.

I detta lagrum regleras f. n. bland annat frågor som rör processuella viten och rätt till ersättning för inställelse inför marknadsdomstolen. Motsvarande frågor kommer nu upp beträffande den som medverkar i förfarandet enligt 13 a §. Bedömningen är den följande.

Möjligheten för MD enligt 18 § första stycket att vid vite förelägga part eller annan att inställa sig bör gälla också i fråga om den medverkande. Denne har ju en partsliknande ställning och bedöms praktiskt kunna påverkas av processens utgång. Också betydelsen av att få en så allsidig belysning som möjligt av ärendet spelar in. Någon lagändring krävs därvid inte.

Enligt 18 § andra stycket kan part föreläggas vid vite att tillhandahålla domstolen handling m.m. Även en medverkande bör kunna föreläggas detta, vilket kräver en ändring. Motsvarande skäl som nyss angavs får tyngd vid denna bedömning.

Slutligen föreskrivs i 18 § fjärde stycket rätt till ersättning för inställelse för den som ej är part. Även en medverkande bör undantas från sådan rätt. Här får vidare erinras om att parterna själva står för sina rättegångskostnader i MD. Denna fråga har behandlats i den allmänna motiveringen (2.7.4).

18 § har utformats i enlighet med det anförda.

19 §

I marknadsdomstolens beslut varigenom ärende eller sådan fråga som avses i 15 a § avgörs anges de skäl på vilka beslutet grundas. *Beslut som nu nämnts och beslut som avses i 15 § andra stycket sänds till parterna och till den som medverkar enligt 13 a § samma dag som det meddelas.*

Ändringen medför att också en medverkande skall, liksom parterna, tillställas MD:s beslut samma dag som det meddelas. Även interimistiska beslut bör tillställas dessa i samma ordning.

20 §

Skall *ansökan, kallelse eller föreläggande* tillställas part eller annan, sker det genom delgivning. *Detsamma gäller beslut som sänds enligt 19 §. Inläga eller annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning, om det anses erforderligt.*

Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt konkurrenslagen (1982:729), marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, får inte ske enligt 12 § delgivningslagen (1970:428), om det inte finns anledning att anta att den sökta har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Ändringarna i reglerna om delgivning har redovisats i den allmänna motiveringen (2.7.4). Genom den föreslagna lydelsen av 19 § kommer också interimistiska beslut, som skall tillställas någon, att delges.

Ikraftträdande m. m.

Som har nämnts i den allmänna motiveringen (2.8) bör också lagen om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. träda i kraft den 1 januari 1986.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418),
2. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av riktlinjekommitténs betänkande

Utredningsuppdraget – en utvärdering

Kommitténs uppdrag har varit att utvärdera och se över olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område. Tyngdpunkten i arbetet har legat på att granska de riktlinjer som utarbetas av konsumentverket (KOV) för företagens tillämpning av generalklausulerna i marknadsföringslagen (1975: 1418, MFL) om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet. Det har varit kommitténs uppgift att värdera de erfarenheter som vunnits av den gällande ordningen för producentpåverkan och att undersöka om det finns skäl att söka förbättra systemet.

Genomförandet av utvärderingen

Kommittén har först kartlagt det aktuella området bl. a. genom intervjuer och enkäter med företrädare för näringslivet och KOV. Därefter har kommittén utvärderat olika konsumentpolitiska styrmedel från såväl praktiska som rättsliga utgångspunkter. Utvärderingen har främst avsett KOV:s riktlinjer men har också berört verkets handläggning av enskilda ärenden, marknadsdomstolens (MD:s) beslut samt konsumentombudsmannens (KO:s) förelägganden. Resultatet av utvärderingen har utgjort bakgrunden till kommitténs överväganden och förslag.

Resultatet av utvärderingen

I slutet av 1970-talet riktades i den allmänna debatten en delvis mycket stark kritik mot riktlinjesystemet. Kommittén har funnit att denna kritik varit överdriven. Nu när man inom KOV och näringslivet vant sig vid systemet och lärt sig hantera det framstår kritiken inte längre som aktuell. Några grundläggande brister i den nuvarande ordningen har kommittén inte heller kunnat påvisa.

Efterlevnaden av riktlinjerna är sålunda tillfredsställande. De torde i vart fall ha lika stor genomslagskraft som formellt bindande föreskrifter skulle ha haft.

Riktlinjerna tillkommer efter *förhandlingar* mellan KOV och främst företrädare för näringsidkarna (se kap. 3). Riktlinjernas innehåll är också i de flesta fall typiska förhandlingsprodukter med ett inte obetydligt inslag av kompromisslösningar. Under de första åren som riktlinjesystemet tillämpades förekom betydande svårigheter med tids- och resurskrävande framtagningsprocesser. Svårigheterna var dock inte större än att det i de

flesta fallen gick att uppnå enighet om innehållet i riktlinjerna. Under de senaste åren har arbetet med att utarbeta riktlinjer löpt smidigare. Förslag till förbättringar av framtagningsprocessen har därför grundats på det nuvarande förhandlingssystemet.

Riktlinjerna har utvärderats också ur *rättslig synvinkel* (se kap. 4). Kommittén konstaterar att riktlinjerna har blivit ett etablerat regelsystem på konsumentpolitikens område. KOV:s instruktion (1976:429) gör det möjligt att utfärda riktlinjer även utanför MFL:s tillämpningsområde. Riktlinjerna kan därför användas för att förbättra konsumenternas positioner. I förarbetena till konsumentkreditlagen har det sagts att riktlinjerna till sin karaktär är rekommendationer. Riktlinjerna innehåller emellertid detaljerade krav som även företrädare för näringslivet står bakom. I praktiken fungerar de på samma sätt som formellt bindande föreskrifter. Riktlinjerna framträder därför i verkligheten inte som rekommendationer. Överträdelse av riktlinjer kan i sista hand beivras genom beslut av MD enligt MFL. Utvärderingen visar dock att KO hittills sällan åberopat riktlinjer vid talan i MD. Beslut av MD är bara i några fall den rättsliga grunden för riktlinjerna. KOV:s ärendehandläggning utgör i stället den breda basen för normbildningen.

Kommitténs utvärdering har också avsett konkurrens-, kostnads- och nyttoeffekter (se kap. 5). Kommittén konstaterar att riktlinjesystemet kan medföra vissa risker för olikformiga konkurrensvillkor, konkurrenshämmande samverkan mellan företag m.m. Bättre information och ingripanden mot otillbörlig marknadsföring är dock positivt från konkurrenssynpunkt. Kommittén har inte funnit att riktlinjesystemet i praktiken medfört några nackdelar från konkurrenssynpunkt.

Riktlinjerna kan liksom andra nationella regler påverka import- och exportmöjligheterna i vissa fall. Hittills har inte riktlinjerna hävdats vara sådana *tekniska handelshinder* som är oförenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Man saknar ännu metoder för att i monetära termer utvärdera *kostnader och nytta* av riktlinjerna. Kommittén anser dock i vart fall att riktlinjesystemets effekter inte leder till att systemet av det skälet behöver ifrågasättas.

Kostnads- och nyttoaspekter bör emellertid beaktas i det framtida arbetet med riktlinjer. Detsamma gäller systemets verkan som handelshinder och på konkurrensen mellan företagen.

På *informationsområdet* konstaterar kommittén att 3 § MFL fungerat tillfredsställande som en utgångspunkt för MD:s rättshildning och KOV/KO:s handläggning av enskilda ärenden.

Ibland har det emellertid förelegat svårigheter att utarbeta *riktlinjer* för företagens tillämpning av 3 § MFL (se kap. 6). Särskilt riktlinjer för information utanför säljstället har utfärdats i mindre omfattning än lagstiftaren torde ha tänkt sig. Det finns dock numera informationsriktlinjer för flera

viktiga områden, t.ex. prisinformation, sällskapsresor, textilier, konsumentkrediter och konsumentförsäkringar. Kommittén anser detta vara av stort värde för konsumenterna.

När det gäller *produktsäkerhet* avser KOV:s verksamhet områden som inte omfattas av speciallagstiftning (se kap. 7). En stor andel av produktsäkerhetsärendena hos KOV gäller olycksfallsrisker för barn i hemmet och på fritiden. Det finns dock inget permanent system för fortlöpande skaderapportering av det slag som etablerats i åtskilliga andra länder. Därför går det inte att bedöma om de ärenden som anmäls till KOV är representativa för det totala antalet produktrelaterade olyckor som drabbar konsumenterna.

De flesta frågor angående farliga varor har kunnat lösas efter förhandlingar mellan KOV och företagen. Riktlinjearbetet har gått lättare än på informationsområdet. Detta beror på att det finns en betydande värdegemenskap mellan statsmakterna och företagen på produktsäkerhetsområdet.

Generalklausulen om produktsäkerhet, 4 § MFL, har f. n. en begränsad räckvidd. Förbud mot att saluhålla farliga varor kan riktas endast mot näringsidkare som *saluhåller* varor *direkt till konsumenterna*. Kommittén har emellertid funnit att KOV ofta förhandlar även med tillverkare och andra näringsidkare i bakomvarande led beträffande deras marknadsföring av farliga varor.

Kommittén har också i vissa avseenden utvärderat *förfarandet i marknadsdomstolen* (MD) (se kap. 8). Kommittén har funnit den kritik i viss mån befogad som riktats mot att endast KO har direkt talerätt i ärenden enligt 2 § MFL. Utvärderingen visar att det också finns anledning att överväga vissa andra frågor som gäller förfarandet i MD. Särskilt påfallande är att en hel del näringsidkare är förhållandevis passiva i rättegångar i MD. Kommittén anser att detta i vissa situationer kan innebära en risk för att MD:s beslut kommer att vila på ett ofullständigt processmaterial. Med hänsyn till att domstolens beslut skall vägleda rättsutvecklingen som prejudikat är detta en fråga som bör uppmärksammas.

Överväganden och förslag

Ökad flexibilitet – självreglering som kompletterande styrmedel

Kommittén föreslår att den nuvarande ordningen för producentpåverkan behålls. KOV:s ärendehandläggning blir även i fortsättningen det kvantitativt sett mest betydelsefulla styrmedlet för producentpåverkan. Riktlinjerna består som det viktigaste styrmedlet av normkaraktär (se kap. 9). Näringsidkarna och deras organisationer bör stimuleras att mera aktivt engagera sig i arbetet att förbättra konsumenternas ställning. Kommittén anser det önskvärt att såsom ett kompletterande styrmedel vid sidan av riktlinjerna pröva en *själreglering* som innebär att näringslivets organisa-

tioner i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning under överinseende av KOV. Kommitténs förslag till självreglering är förankrat i näringslivet. Förslaget avser främst frågor om information till konsumenterna. KOV skall fortfarande ha det övergripande ansvaret för att erforderliga normer tas fram.

Framtagningen av riktlinjerna

Kommittén har angivit en ordning för framtagning av riktlinjer och andra normer (se kap. 9). Eftersom KOV:s riktlinjearbete under de senaste åren har fungerat väl ansluter schemat nära till redan förekommande handläggningsformer. En nyhet i förhållande till det nuvarande förfarandet är dock att utarbetandet av normer enligt kommittén bör delas upp i en utredningsdel och en förhandlingsdel. Valet av styrmedel – t.ex. riktlinjer eller självsanering – bör ske först sedan utredningsarbetet är avslutat.

Information

Kommittén pekar på flera motiv för att förtydliga 3 § MFL. Av företrädesvis praktiska skäl avstår kommittén dock från att föreslå att paragrafen ändras (se avsnitt 10.1).

Under de senaste åren har informationsreglerna i riktlinjerna främst avsett sådan information som skall lämnas på säljstället eller eljest i samband med konsumentens köpbeslut. Bland annat minskade resurser för KOV:s verksamhet har lett till en markant minskning av nya regler om informationen utanför säljstället. Kommittén anser att det är realistiskt att anta att denna utveckling fortsätter. I vissa fall kan det vara angeläget med regler om information utanför säljstället (se avsnitt 10.2).

Genom en ökad flexibilitet med både KOV:s riktlinjer och näringslivets självreglering som styrmedel anser kommittén att det ändå finns goda möjligheter att förbättra näringsidkarnas information till konsumenterna (se avsnitt 10.3).

Produktsäkerhet

Kommittén anser att avsaknaden av ett övergripande system för rapportering av och statistik över olyckor i hemmet och på fritiden utgör en grundläggande brist i vårt nuvarande konsumentskydd (se avsnitt 11.1). KOV har visserligen påbörjat en försöksverksamhet på området. Enligt kommittén krävs dock ett *permanent skaderapporteringsystem* med ett tillräckligt antal rapportlämnare. Kommittén föreslår därför att KOV tillsammans med Statistiska centralbyrån beviljas ett särskilt anslag som gör det möjligt att snabbt bygga upp ett rapportsystem.

Kommittén har i enlighet med vad som sägs i direktiven övervägt om *riktlinjerna om produktsäkerhet* bör ersättas med ett system med formellt bindande föreskrifter (se avsnitt 11.2). Kommittén har funnit att produkt-säkerhetsriktlinjerna som system betraktat f. n. fyller det från konsument-

synpunkt viktigaste syftet, nämligen att vara ett effektivt medel att skapa produktsäkerhet. Riktlinjerna torde i allmänhet ge ett lika gott konsumentskydd som bindande föreskrifter. Av effektivitetsskäl är det således inte befogat att välja en annan ordning. Majoriteten i kommittén anser vidare att ett system med bindande föreskrifter kan mötas med invändningar av principiell natur. Kommitténs majoritet föreslår därför att riktlinjer även i fortsättningen skall vara förstahandsalternativ vid normering på produktsäkerhetsområdet. Riktlinjerna bör liksom hittills utformas som grundkravsregler, kompletterade med regler om information om varorna. I vissa undantagsfall tänker sig dock kommitténs majoritet att bindande föreskrifter (speciallagstiftning kan visa sig vara ett mera ändamålsenligt styrmedel än riktlinjer. En minoritet i kommittén anser att en möjlighet för regeringen att utfärda bindande föreskrifter bör finnas.

Kommittén har haft ett särskilt uppdrag att utreda om *förbud enligt 4 § MFL* skall kunna meddelas inte bara mot näringsidkare som saluhåller en vara direkt till konsument för enskilt bruk utan även mot näringsidkare i bakre led, t. ex. tillverkare eller importör (se avsnitt 11.3). Det finns ett brett stöd för en lagändring med en sådan innebörd. Som redan nämnts förhandlar således KOV redan nu ofta med näringsidkare i bakre led. Inom näringslivet är det vidare en utbredd uppfattning att näringsidkare i bakre led bör ha ett formellt ansvar enligt 4 § MFL. Talan mot bakre led ger också möjlighet till ett effektivare konsumentskydd.

Enligt kommitténs mening bör möjligheten att meddela förbud – till skillnad från vad som gäller f. n. – också omfatta tjänster. Om näringsidkare mot vederlag tillhandhåller konsument för enskilt bruk en vara eller en tjänst som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom skall därför enligt kommitténs förslag MD kunna förbjuda näringsidkaren att fortsätta därmed. Detsamma bör gälla om en näringsidkare tillhandahåller en sådan vara eller tjänst åt annan näringsidkare för vidare marknadsföring till enskilda konsumenter.

På produktsäkerhetsområdet föreslår kommittén också en ändring i 8 § *konsumentköplagen* av innebörd att en vara som MD bedömt som farlig eller otjänlig alltid skall anses behäftad med fel.

Förtydliganden i fråga om riktlinjernas rättsliga karaktär

Då termen *rekommendationer* – med ett normalt språkbruk – inte motsvarar den funktion som riktlinjerna har i praktiken bör den enligt kommitténs mening inte användas som ett uttryck för riktlinjernas rättsliga karaktär (se avsnitt 12.1).

Kommittén anser det viktigt att riktlinjernas rättsliga innebörd framgår tydligt. Med det syftet föreslår kommittén i huvudsak följande ändringar i fråga om riktlinjernas redaktionella utformning och presentation. Den hänvisning till KOV:s instruktion som f. n. förekommer i inledningen av riktlinjerna bör kompletteras med en upplysning om att riktlinjerna bygger på

2–4 §§ MFL. Vidare bör anges att riktlinjerna ger besked om de krav KOV efter förhandlingar med representanter för näringslivet ställer på ifrågasvarande marknadsföring. Redan i ingressen bör dessutom finnas en hänvisning till det särskilda avsnittet i riktlinjerna med upplysningar om vad som händer om riktlinjerna inte följs. Med dessa förtydliganden innehåller riktlinjerna enligt kommitténs mening tillräckliga upplysningar om den rättsliga karaktären. Det bör då inte kunna riktas någon vägande invändning mot att skall-formen används i riktlinjerna (se avsnitt 12.3).

Förfarandet i MD

Kommittén anser att det inte finns sakliga skäl för att enskilda näringsidkare skall ha endast s. k. subsidiär talerätt i ärenden som gäller otillbörliga marknadsföringsåtgärder enligt 2 § MFL som direkt berör den egna verksamheten. Därefter föreslår kommittén att en näringsidkare som berörs av en handling som avses i 12 § MFL skall ha möjlighet att vända sig direkt till MD utan att först göra anmälan till KO (se avsnitt 13.1).

KO:s förelägganden skall f. n. godkännas för att få samma verkan som ett beslut av MD. Detta krav är enligt kommittén olämpligt bl. a. därför att det kan onödigt fördröja beslutsprocessen. Kommittén är enig om att den nuvarande ordningen beträffande KO:s förelägganden inte är tillfredsställande. Kommitténs majoritet föreslår vissa nya regler i fråga om sådana förelägganden (se avsnitt 13.3). Viktigast är förslaget att ett föreläggande blir gällande inte bara efter godkännande utan också om vederbörande näringsidkare underlåter att meddela att han motsätter sig föreläggandet.

I ärenden som förs till MD för att få fram ett vägledande prejudikat kan ibland den nuvarande ordningen som innebär att KO, eller annan sökande, måste yrka förbud eller åläggande i samband med talan i MD vara olycklig. Ett sådant yrkande kan leda till att en näringsidkare avstår från att tillräckligt aktivt delta i förfarandet. Kommittén föreslår en specialregel om att en talan kan få begränsas till att avse en prövning av frågan huruvida en näringsidkares förfarande eller underlåtenhet kan bli föremål för ingripande enligt någon av generalklausulerna i MFL eller lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor, AVL (se avsnitt 13.4).

En bärande tanke bakom den marknadsrättsliga lagstiftningen är att MD:s beslut skall efterlevas även av företag som inte varit part i ett ärende. Det framstår då som berättigat att företag som inte deltar som part får möjlighet att genom sina organisationer komma till tals i processen. Detta gäller särskilt om ett företag som är svarande av en eller annan anledning deltar mindre aktivt i förfarandet. Organisationerna bör också kunna tillföra processmaterial av värde för MD:s prejudikatskapande verksamhet. Kommittén föreslår därför att en *sammanslutning* av näringsidkare under vissa förutsättningar *skall få medverka* i ett ärende vid sidan av KO:s motpart (se avsnitt 13.5).

För att särskilt farliga produkter snabbt skall försvinna från marknaden föreslår kommittén slutligen att MD i ärenden enligt 4 § MFL får möjlighet att meddela interimistiskt beslut utan föregående skriftväxling med berörd näringsidkare, om synnerliga skäl föreligger (se avsnitt 13.6.3).

Riktlinjekommitténs lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

Härigenom föreskrivs att 4, 10, 14 och 15 §§ marknadsföringslagen (1975: 1418) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

4 §

Tillhandahåller en näringsidkare mot vederlag åt konsument för enskilt bruk en vara eller en tjänst, 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 en näringsidkare tillhandahåller en sådan vara eller tjänst åt annan näringsidkare för vidare marknadsföring till konsument. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar. Förbud mot tillhandahållande av vara eller tjänst bör dock inte meddelas, om det ändamål som förbudet skulle fylla kan uppnås genom ett förbud enligt 2 § eller ett åläggande enligt 3 §.

Vad som sägs i första stycket gäller även beträffande en vara eller en tjänst som är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål.

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

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 ansö-

Fråga om förbud eller åläggande enligt 2, 3 eller 4 § tas upp efter ansökan. Sådan ansökan görs av konsumentombudsmannen. Beträffande förbud enligt 2 § får ansökan

Nuvarande lydelse

kan, får ansökan göras av sammanlutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare eller, beträffande förbud enligt 2 §, av näringsidkare som beröres av handlingen.

Förbuds föreläggande

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

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 ti-

Föreslagen lydelse

göras också av en näringsidkare som berörs av handlingen.

Beslutar konsumentombudsmannen för visst fall att inte göra ansökan, får ansökan göras av sammanlutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare.

Förbuds- och informations föreläggande

14 §

I fall som ej är av större vikt får konsumentombudsmannen genom förbuds föreläggande pröva fråga om förbud enligt 2 eller 4 § och genom informations föreläggande pröva fråga om åläggande enligt 3 §.

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

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

15 §

Har ett förbuds föreläggande eller ett informations föreläggande godkänts gäller det som ett förbud eller ett åläggande som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 2, 3 eller 4 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden gått till ända är dock utan verkan.

Har den mot vilken ett föreläggande riktats ej inom utsatt tid godkänt eller skriftligen motsatt sig föreläggandet, får konsumentombudsmannen besluta att föreläggandet skall gälla på sätt som sägs i första stycket. Beslutet får verkan när det har delgivits den mot vilken

Nuvarande lydelse

den har gått till ända är dock utan verkan.

Föreslagen lydelse

det riktas. Denne får inom en månad därefter hos marknadsdomstolen skriftligen begära omprövning av beslutet.

I ett ärende rörande omprövning kan marknadsdomstolen, för tiden intill dess att ärendet slutligt har avgjorts, förordna att beslut enligt andra stycket ej skall gälla.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1971: 112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971: 112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor,

dels att 6 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 6 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Fråga om förbud får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom att den som antages ha använt oskäligt avtalsvillkor förelägges förbud till godkännande omedelbart eller inom viss tid (förbuds föreläggande).

Har förbuds föreläggande godkänts, gäller det som förbud av marknadsdomstolen. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Närmare bestämmelser om förbuds föreläggande meddelas av regeringen.

*Föreslagen lydelse***6 §**

I fall som ej är av större vikt får konsumentombudsmannen genom förbuds föreläggande pröva fråga om förbud.

Förbuds föreläggande innebär att den som antas ha använt oskäligt avtalsvillkor, till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs förbud vid vite att fortsätta därmed.

6 a §

Har ett förbuds föreläggande godkänts gäller det som ett förbud som har meddelats av marknadsdomstolen. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden gått till ända är dock utan verkan.

Har den mot vilken ett förelägg-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

gande riktats ej inom utsatt tid godkämt eller skriftligen motsatt sig föreläggandet. får konsumentombudsmannen besluta att föreläggandet skall gälla på sätt som sägs i första stycket. Beslutet får verkan när det har delgivits den mot vilken det riktas. Denne får inom en månad därefter hos marknadsdomstolen skriftligen begära omprövning av beslutet.

I ett ärende rörande omprövning kan marknadsdomstolen, för tiden intill dess att ärendet slutligt har avgjorts, förordna att beslut enligt andra stycket ej skall gälla.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.**

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

dels att 13, 14 och 15 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 13 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 §

Ansökan som avses i 17 § konkurrenslagen (1982: 729) görs skriftligen. Detsamma gäller ansökan om förbud eller åläggande enligt 2–4 § marknadsföringslagen (1975: 1418) eller 1 § lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

I ett ärende enligt 2, 3 eller 4 § marknadsföringslagen eller 1 § lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor kan marknadsdomstolen pröva en talan som är begränsad till frågan huruvida ingripande mot en näringsidkares förfarande eller underlåtenhet kan ske med stöd av någon av de nämnda bestämmelserna.

13 a §

Om en sammanslutning av näringsidkare gör sannolikt att utgången av ett ärende, i vilket kon-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

sumentombudsmannen är sökande, kan ha ett betydande intresse för medlemmarna i sammanslutningen eller är av allmän betydelse, kan marknadsdomstolen på ansökan av sammanslutningen tillåta att denna medverkar i förfarandet och åberopa bevisning vid sidan av näringsidkare som är motpart till konsumentombudsmannen. Marknadsdomstolens avgörande i ärendet riktas inte mot den medverkande.

Parterna skall beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan enligt första stycket. En sådan ansökan får inte bifallas, om konsumentombudsmannens motpart motsätter sig detta.

Vad som sägs i 13 § första stycket gäller även en ansökan om medverkan.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande.

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förebringa den utredning de vill åberopa.

Är ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör inte sökande, skall han ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning domstolen bestämmer.

Förhandling som avses i 4 eller 5 § konkurrenslagen (1982: 729) skall äga rum vid sammanträde med parterna inför domstolen eller dess ordförande. Domstolen eller ordföranden får även överlägga enskilt med part. Förhandlingen skall dock alltid avslutas vid sammanträde med parterna inför domstolen.

15 §

Ärende får avgöras och beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a § meddelas utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982: 729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975: 1418) eller 5 § lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.

Nuvarande lydelse

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Föreslagen lydelse

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. I ett ärende om förbud enligt 4 § marknadsföringslagen får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart besluta om förbud enligt 13 § marknadsföringslagen, om synnerliga skäl föreligger.

4 Förslag till**Lag om ändring i konsumentköplagen (1973: 877)**

Härigenom föreskrivs i fråga om konsumentköplagen (1973: 877) att 8 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Säljes varan i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975: 1418) 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 säkerhetssynpunkt, 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.

*Förestagen lydelse***8 §**

Säljs varan, trots att den enligt beslut av marknadsdomstolen på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom eller är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål, skall varan anses behäftad med fel.

Säljs varan i annat fall i strid mot förbud att saluhålla vara, som har meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrar sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att annars hindra användning av vara som inte är tillförlitlig från säkerhetssynpunkt, 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.

Sammanställning av remissyttrandena över riktlinjekommitténs betänkande (SOU 1983: 40) Konsumentpolitiska styrmedel — utvärdering och förslag

Innehållsförteckning	Sid.
1. <i>Riktlinjesystemet</i> . Principiell och praktisk utvärdering. Självreglering m. m. inom näringslivet. Riktlinjerna ur rättslig och funktionell synvinkel	106
2. <i>Information</i>	157
3. <i>Produktsäkerhet</i>	161
3.1 Utvidgning till tjänster. Säljförbud riktat mot tidigare säljled	161
3.2 Straffsanktionerade regler	172
3.3 Konsumentköplagens felbegrepp	180
3.4 Skaderapporteringssystem	184
4. <i>Processen i marknadsdomstolen, m. m.</i>	195
4.1 Direkt talerätt	195
4.2 Situationen då yrkandet medgivits. Branschorganisationers medverkan i processen. Fastställelsestalan samt möjligheten att föra talan utan förbudsyrkande m. m.	202
4.3 Interimistiska förbudsbeslut och vissa andra rättegångsfrågor	210
4.4 Konsumentombudsmannens förelägganden	214

1 Riktlinjesystemet

Principiell och praktisk utvärdering. Självreglering m. m. inom näringslivet. Riktlinjerna ur rättslig och funktionell synvinkel.

1.1 Hovrätten för Nedre Norrland: Hovrätten, som i sin dömande verksamhet inte kommit i kontakt med de producentpåverkande styrmedlen på konsumentpolitikens områden, har inriktat sin granskning av betänkandet i första hand på de föreslagna lagändringarna. Utifrån de synpunkter som hovrätten anser sig ha att beakta har hovrätten i sak ingen erinran mot de framlagda förslagen.

Hovrätten delar kommitténs uppfattning att termen rekommendationer är en missvisande beteckning på ifrågavarande regler. Från språklig synpunkt är inte heller riktlinjer en bra beteckning, eftersom det som betecknas som riktlinjer i själva verket är detaljregler. Hovrätten föreslår att man försöker finna en mer passande term. Möjligen löser sig problemet med tiden genom att termen riktlinjer blir ett mer inarbetat och accepterat begrepp.

1.2 Kammarrätten i Sundsvall: Kommittén har i betänkandet utförligt redovisat formerna för och resultaten av den utvärdering och översyn i fråga om olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område som enligt direktiven utgjort tyngdpunkten i utredningsarbetet. Vid en översiktlig genomgång av de allmänna överväganden och förslag som kommittén redovisat mot bakgrunden av sin utvärdering och översyn har kammarrätten – från de synpunkter kammarrätten har att företräda – inte funnit anledning förelägga till erinringar. Det sagda gäller framför allt i fråga om den betydelsefulla och centrala del i betänkandet som gäller riktlinjesystemet och dess utformning i framtiden.

1.3 Kommerskollegium (KK): Kollegiet finner det rimligt att man som kommittén föreslår utöver nuvarande system med riktlinjer även provar en självreglering som innebär att näringslivets organisationer i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning.

Vad gäller riktlinjernas ställning i förhållande till Sveriges internationella handelsutbyte m.m. kan kollegiet konstatera att den underrättelseskyldighet till kollegiet som föreligger för myndigheter enligt kungörelsen 1973:233 (senaste lydelse enligt 1979:1209) i huvudsak fungerat tillfredsställande vad avser relationerna till Konsumentverket. Kollegiet kan vidare bekräfta att för den praktiska tillämpningen av GATT-överenskommelsen om tekniska handelshinder har riktlinjerna från svensk sida i dessa sammanhang fått betraktas som analoga med myndighetsföreskrifter. Således har kollegiet enligt bestämmelser i denna överenskommelse och enligt en motsvarande informations- och konsultationsprocedur inom EFTA för svensk del fortlöpande notifierat Konsumentverkets riktlinjer och förslag till riktlinjer. Kollegiet vill i sammanhanget allmänt peka på vikten av att riktlinjerna i största möjliga utsträckning utformas med internationella normer som grund och att de tillämpas på ett sådant sätt att oberättigade hinder för internationell handel inte uppkommer. Vid utarbetandet av riktlinjerna bör således bl.a. beaktas eventuella svårigheter för importen och eventuellt även för exporten (typ omställning av produktionen eller anpassning av informationen). Det synes därför rimligt att Konsumentverket med stöd av kollegiet bevakar att sådana hinder inte uppstår samt att verket även fortsättningsvis i sitt regelarbete tar hänsyn till intresset av att undvika handelshinder.

1.4 Stockholms Handelskammare: Större delen av det framlagda betänkandet upptas av en utvärdering av riktlinjesystemets tillämpning. Av denna omsorgsfulla genomgång framgår att riktlinjesystemet numera fungerar väl. Handelskammaren delar därvid Kommitténs uppfattning att riktlinjer även i fortsättningen bör användas som konsumentpolitiskt styrmedel.

Vid sidan av riktlinjesystemet bör enligt Kommittén ett system med självreglering kunna provas. Kommittén tänker sig därvid att näringslivet i

vissa fall skall ta fram normer och svara för normövervakning inom framför allt informationsområdet. Tyvärr går Kommittén inte närmare in på hur en sådan självreglering skall utformas i praktiken, varför det är svårt att i detalj bedöma förslaget. Enligt Handelskammaren är dock tanken på självreglering tilltalande så tillvida att ett sådant system bör kunna ersätta olika föreskrifter från myndighetshåll.

1.5 Marknadsdomstolen (MD): Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt belyst den gällande ordningen för producentpåverkan på konsumentpolitikens område. Marknadsdomstolen kan i allt väsentligt instämma i kommitténs överväganden och förslag i kap. 9–13 i betänkandet. I anslutning till de särskilda kapitlen vill domstolen anföra följande.

Kap. 9

Marknadsdomstolen delar kommitténs uppfattning att riktlinjesystemet på det hela taget fungerat väl och att det inte finns anledning till någon radikal förändring i systemet. Detta bör dock kunna förbättras genom de åtgärder kommittén föreslår, främst indelningen av arbetet med framtagande av riktlinjer i ett utredningsskede och ett förhandlingsskede.

Kommittén förordar en ökad användning av självreglering inom näringslivet. Avsikten med förslaget är bl. a. att i större utsträckning än tidigare ta till vara det kunnande som finns inom näringslivet. Förslaget är samtidigt ett konkret uttryck för den av kommittén omnämnda principen om näringslivets huvudansvar för att konsumenternas berättigade intressen tillgodoses. Kommittén har av naturliga skäl avstått från att ange hur ett system med självreglering skall se ut i detalj och det är därför inte möjligt att närmare bedöma dess konkreta innebörd. Principiellt anser dock marknadsdomstolen att en ökad självreglering av angivet slag är av värde, förutsatt att de normer och regler som kan bli resultatet härav inte kommer i konflikt med de tankegångar som ligger bakom den marknadsrättsliga lagstiftningen. Kommittén utgår också från att konsumentverket skall behålla ett övergripande ansvar för normframtagning och normövervakning. Som kommittén påpekar är det viktigt att i normarbetet beaktas även de konkurrenspolitiska aspekterna. Över huvud taget är det glädjande att kommittén så utförligt behandlar konsumentpolitikens förhållande till konkurrensrätten. De uttalanden som kommittén gör i anslutning härtill är enligt marknadsdomstolens mening väl avvägda.

Kap. 12

Kommittén behandlar i detta kapitel riktlinjernas rättsliga karaktär. Enligt kommitténs bedömning bör riktlinjerna inte betecknas som rekommendationer, eftersom denna term ger en missvisande bild av riktlinjernas egentliga innebörd. Även marknadsdomstolen anser att ordet rekommendation inte på ett tillräckligt klargörande sätt ger besked om riktlinjernas

plats i det konsumentpolitiska regelsystemet. Beteckningen riktlinje har, som kommittén anför, blivit ett inarbetat och accepterat begrepp och den kan därför med fördel användas även i framtiden. Tilläggas bör dock att kommittén (s. 287) i beskrivningen av förhållandet mellan riktlinjer och i rättslig mening bindande föreskrifter torde ha alltför starkt betonat likheten mellan de två regelslagen. Endast de riktlinjer som grundar sig på marknadsdomstolens beslut kan sägas ha en med straffregler likartad ställning.

Marknadsdomstolen har ingen erinran mot kommitténs uttalanden om riktlinjearbetets formella grund i instruktionen för konsumentverket. Domstolen tillstyrker förslaget till förtydligande av ingressen till varje riktlinje.

1.6 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Kommittén har haft till uppdrag att utvärdera och se över olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område. Tyngdpunkten i arbetet har legat på att granska de riktlinjer som utarbetas av konsumentverket (KOV) för företagens tillämpning av generalklausulerna i marknadsföringslagen (MFL). Kommitténs slutsats är att riktlinjesystemet efter vissa "inkörningsproblem" idag fungerar på ett tillfredsställande sätt. Några grundläggande förändringar av detta system föreslås därför inte av kommittén.

I kapitel 5 i betänkandet diskuteras riktlinjernas inverkan på konkurrensförhållandena inom näringslivet. Kapitlet innehåller en värdefull analys av de risker för negativa konkurrenseffekter som finns med riktlinjeverksamheten. NO delar kommitténs uppfattning att dessa risker inte i någon nämnvärd grad förverkligats, varför riktlinjearbetet av dessa skäl inte behöver ändras. Det är emellertid väsentligt att medvetenhet hela tiden finns om de olämpliga verkningar från konkurrenssynpunkt som kan uppkomma i dessa sammanhang. NO vill understryka vikten av att riktlinjerna, för att inte hämma företagens produktutveckling, begränsas till sådana krav som är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Det är också angeläget att riktlinjerna medger en flexibilitet, så att företagen har möjlighet att uppfylla de grundläggande kraven på olika sätt.

Kommittén påpekar också att det sätt på vilket näringslivet är representerat vid riktlinjeförhandlingarna kan få konkurrenssnedvridande effekter. NO vill här framhålla att det bör vara ett ansvar för KOV att se till att olika grupper inom den aktuella branschen är representerade vid förhandlingarna eller på annat sätt får möjlighet att framföra sina synpunkter. Även företag som står utanför branschorganisationen på området liksom importörer och småföretag bör ges möjlighet att medverka vid framtagandet av riktlinjer. Om endast de branschledande, större företagen deltar i kontakterna med KOV finns en risk för att riktlinjerna kommer att ställa onödigt höga krav, som de mindre företagen inte kan uppfylla till rimliga kostnader. Resultatet kan bli ett dyrt överskydd för konsumenterna samtidigt som konkurrenstrycket i branschen minskar genom att de mindre företagen får svårare att hävda sig.

För att hålla nere kostnaderna och bevara konkurrenstrycket är det vidare av största vikt att riktlinjerna så långt möjligt anpassas till förekommande internationella normer så att tekniska handelshinder inte tillskapas. På många varuområden är idag en fri import förutsättningen för en fungerande konkurrens.

Kommittén anser det önskvärt att som ett komplement till riktlinjerna pröva en självreglering, som innebär att näringslivets organisationer i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning under överinseende av KOV. NO är positiv till att näringslivet genom självsaneringsverksamhet i ökad utsträckning själv tar ansvar för sina åtgärder på marknadsföringsområdet. En central normgivning bör dock inte ses som det primära sättet för sanering. Bättre information till företagen om påvisade konsumentproblem och rådgivning om tänkbara lösningar kan ofta vara tillräckligt. Som påpekas av kommittén kan även olika former av självreglerande åtgärder av normativ karaktär, på samma sätt som normering genom riktlinjer, medföra vissa risker från konkurrenssynpunkt. Det finns därför anledning för NO att ägna uppmärksamhet åt utvecklingen på detta område.

I prop. 1976/77: 123 med förslag till konsumentkreditlag fastslogs att KOVs riktlinjer har karaktär av rekommendationer, som inte är rättsligt bindande. Avgörande vid marknadsdomstolens (MD) prövning är därför inte om avvikelse skett från en riktlinje, utan om näringsidkarens handlande strider mot någon av generalklausulerna i MFL. NO anser det med hänsyn till riktlinjernas icke-bindande karaktär principiellt olämpligt att dessa till helt övervägande del utformas som skall-regler. Även om den nuvarande utformningen med förslaget förtydligande om språkets innebörd tills vidare kan accepteras som en nödlösning, bör enligt NOs uppfattning på sikt eftersträvas att använda ett språk i riktlinjerna som klarare uttrycker reglernas rättsliga innebörd.

1.7 Statens pris- och kartellnämnd (SPK): Riktlinjekommitténs uppdrag avsåg, allmänt sett, en översyn av tekniken och formerna för konsumentverkets producentpåverkande insatser. Kommittén har inte funnit några grundläggande brister i den nuvarande ordningen enligt vilken utgivandet av riktlinjer från konsumentverket utgör det viktigaste styrmedlet av normkaraktär. Den kritik som i vissa sammanhang framförts mot tillämpningen av riktlinjesystemet betecknas av kommittén som överdriven. Vissa modifieringar och kompletteringar av detta system föreslås dock.

Kommittén diskuterar bl.a. frågan om hur riktlinjerna bör betecknas och presenteras för att deras formella status – en mellanform mellan rekommendation och föreskrift – klart skall framgå. SPK ansluter sig till kommitténs uppfattning att beteckningen riktlinjer i fortsättningen bör användas konsekvent och att sålunda benämningen rekommendationer inte längre bör utnyttjas för att karaktärisera riktlinjerna. Nämnden finner

det välmotiverat att deras författningsmässiga grund tydligare framhävs genom att, som kommittén förordar, redan i ingressen lämnas vissa hänvisningar av formell natur, bl. a. till den eller de paragrafer i marknadsföringslagen som i varje särskilt fall kan åberopas som stöd för riktlinjerna.

Riktlinjekommittén anser att näringsidkare och deras organisationer bör stimuleras att mera aktivt engagera sig i arbetet på att förbättra konsumenternas ställning. Som ett kompletterande styrmedel föreslås därför ett system med självreglering. Detta skulle i första hand vara användbart i sådana frågor som har att göra med kravet på relevant information till konsumenterna om utbudna varor och tjänster. I lämplig utsträckning skulle härvid enligt kommittén näringslivets organisationer kunna utarbeta och utge normer samt även utöva en viss övervakning av efterlevnaden. Avsikten har inte varit att inskränka konsumentverkets övergripande ansvar för utformningen av riktlinjer och tillsynen på detta område, utan som nämnts endast att tillskapa ett komplement.

Om näringslivets organisationer i ökad utsträckning engagerar sig för åtgärder som gynnar konsumenterna, exempelvis genom att ge medlemmarna anvisningar om en mera konsumentanpassad information i marknadsföringen, synes detta i princip vara positivt. SPK vill därför för sin del tillstyrka den av kommittén framförda tanken på sådan verksamhet. Till en början bör dock inte alltför stora förväntningar ställas på effekterna av sådana självregleringsinsatser. Det är sålunda viktigt att det slås fast att åtgärder av detta slag inte i något avseende begränsar aktionsmöjligheterna för samhällets konsumentvårdande organ eller företagens ansvar enligt marknadsföringslagen.

Den potentiella risken av att mera formaliserade självregleringsåtgärder inom näringslivet kan medföra inskränkningar i konkurrensen bör också noga beaktas i detta sammanhang. Kommittén förordar att NO ägnar uppmärksamhet åt de problem med hänsyn till konkurrensfriheten som kan uppkomma till följd av ett utbyggt självregleringssystem. SPK finner detta välmotiverat och ser det även som naturligt att nämnden som konkurrensvårdande myndighet – med instruktionsenlig uppgift att bl. a. undersöka förekomsten av konkurrensbegränsning inom näringslivet och vilken inverkan på effektiviteten och prissbildningen inom näringslivet som den kan få – övervakar och utreder eventuella konkurrensbegränsande effekter av sådana självregleringsåtgärder inom näringslivet.

En motsvarande bevakning från konkurrenssynpunkt torde för övrigt böra komma i fråga även när det gäller effekterna av de riktlinjer på marknadsföringsområdet som utges av konsumentverket. Enligt SPKs uppfattning förtjänar konkurrensaspekterna över huvud en större uppmärksamhet än hittills i de sammanhang då nya riktlinjer skall utformas eller äldre riktlinjer ses över.

När det gäller uppläggningsen inom konsumentverket av det konkreta arbetet med att förbereda och utforma riktlinjer anser kommittén att hittills

tillämpad praxis i stort sett kan följas även i fortsättningen. Kommittén har emellertid preciserat den lämpliga arbetsmetodiken i ett särskilt handläggningsschema. En nyhet blir enligt detta förslag att en mera strikt uppdelning av proceduren görs i en utrednings- och en förhandlingsfas. Det slutliga valet av styrmedel – t.ex. utfärdande av riktlinjer, annan myndighetsåtgärd eller självsanering – skall enligt kommitténs intentioner ske först sedan utredningsarbetet slutförts. Nämnden anser i likhet med kommittén att en på detta sätt mera systematiserad planering av riktlinjearbetet kan vara rationell och därmed öka effektiviteten i såväl detta arbete som konsumentverkets övriga verksamhet.

1.8 Konsumentverket (KOV): Konsumentverket får inledningsvis konstatera att riktlinjekommittén på ett adekvat sätt belyst verkets verksamhet i fråga om marknadsinriktade aktiviteter och de styrmedel m.m. som står till buds för aktiv producentpåverkan. När det gäller del II i betänkandet, "Beskrivning av gällande ordning", kommer verket därför endast att beröra vissa detaljfrågor och därvid lämna några kompletterande eller avvikande synpunkter.

Riktlinjesystemets tillämpning

Kommittén konstaterar i kapitel 3 att det främst från näringslivshåll riktats kritik mot KOV för att inte ha tillräckligt undersökt om olika riktlinjer tillgodoser ett verkligt konsumentbehov, och att KOV alltför okritiskt använt just riktlinjer som styrmedel utan att närmare utreda om andra medel skulle ge bättre resultat. Kommittén framhåller samtidigt att dess huvudintryck dock är att kritiken inte längre är aktuell, eftersom betydelsefulla förbättringar skett under senare år.

KOV vill i anslutning här till framhålla att alla nu gällande riktlinjer, vilket också kommittén i annat sammanhang konstaterat, utfärdats efter förhandlingar med näringslivet. KOV:s inställning har också varit att s. k. branschöverenskommelser i princip skall reglera väl definierade frågeställningar av mera begränsad omfattning, medan i riktlinjerna tagits upp mera generella informations- och produktutformningsfrågor.

Innan arbetet med en riktlinje påbörjats har det också i högre grad än när det gäller arbetet med en branschöverenskommelse varit en strävan att utarbeta ett så allsidigt utredningsmaterial som möjligt.

Att i efterhand – med facit i hand – framföra kritik rörande valet av styrmedel i enskilda fall, där t.ex. ändrade marknadsförhållanden eller andra omständigheter kan ha förändrat förutsättningarna för riktlinjerna, får anses nog så lätt. För KOV är utfärdade riktlinjer emellertid inte något statiskt utan verket har fortlöpande arbetat utifrån förutsättningen att noga följa utvecklingen på marknaden och rätta åtgärder och styrmedel därefter. Den av kommittén noterade minskningen av antalet utfärdade riktlinjer efter 1979 i förhållande till tidigare planer får bl.a. ses mot det nyss

anförda. Det må också understrykas att skilda uppfattningar mellan näringslivet och KOV i samband med riktlinjeförhandlingar oftast gällt enskilda avgränsade frågor, problem eller formuleringar och inte val av styrmedel. Till yttermera visso har näringslivet tidvis varit i det närmaste obenäget att träffa nya branschöverenskommelser.

I *avsnitt 3.7* berör kommittén svårigheterna att göra tillförlitliga utvärderingar av effekten av utfärdade riktlinjer. Kommittén framhåller därvid också, att man för KOV:s verksamhet inte alltid behöver ställa så höga krav på utvärderingsmaterialet. KOV håller med om detta och vill också understryka att i ett klimat med krympande resurser är det inte möjligt att avsätta några större belopp eller personalresurser för mera grundliga utvärderingar. KOV håller också med om att en systematisk sammanställning av erfarenheter som redan vunnits av gällande riktlinjer kan vara av värde för den fortsatta verksamheten. Verket kommer därför att så snart möjligheter ges att överväga utformningen av en sådan sammanställning.

KOV biträder de allmänna synpunkter som framförs i *avsnitt 3.8 sista stycket* om för- och nackdelar med riktlinjesystemets nuvarande utformning.

KOV:s riktlinjer ur rättslig och funktionell synvinkel

KOV vill stryka under kommitténs synpunkt i *kapitel 4* att frågan om riktlinjernas formellt rättsliga natur i princip bör skiljas från frågan om deras praktiska effekt som styrmedel för producentpåverkan. Riktlinjernas praktiska roll som ett effektivt styrmedel får sålunda inte överskuggas av en mera akademisk diskussion om riktlinjernas juridiska status, med risk att styrmedlet förlorar i effektivitet. Som kommittén också framhåller är riktlinjerna ett smidigt instrument, som medger en successiv utveckling i arbetet med att förbättra konsumenternas situation, som bör bestå.

Kommittén anför beträffande provningsintyg att ett sådant riktlinjekrav uppenbarligen ej kan vara rättsligt bindande för näringsidkaren, och att det bör övervägas om riktlinjerna bör innehålla formuleringar som kan ge ett sådant intryck. Konsumentverket vill till detta tillägga att många riktlinjer, särskilt de av senare datum, enbart ger en anvisning till visst provningsförfarande. Även andra provningsmetoder kan då vara tänkbara.

Konkurrens samt kostnads/nytt-effekter

Av kommittén framförda synpunkter rörande riktlinjernas påverkan på konkurrensförhållandena mellan olika företag och på produktutvecklingen föranleder inte några särskilda kommentarer. KOV är medvetet om problemen och följer fortlöpande utvecklingen på marknaden.

När det gäller de ev. tekniska handelshinder som en riktlinje kan medföra följer verket gällande författningar och har fortlöpande kontakter med kommerskollegium. Några problem av betydelse har inte heller framkommit inom detta området.

Beträffande kostnads- och nyttoeffekten av riktlinjer håller KOV med om att en total kalkyl över riktlinjeverksamhetens kostnader och nytta är av starkt begränsat värde. Mera meningsfullt – men som också kommittén framhåller, om än i praktiken svårt – bör det vara att i vissa fall göra kalkyler över enskilda riktlinjers kostnads- och nyttoeffekter utifrån vissa preciserade antaganden.

Sådana utvärderingar är emellertid resurskrävande och är heller inte möjliga att utföra mer än i särskilda fall. KOV har dock när det gäller bindningar för utförsäkning (KOVFS 1979: 12) låtit göra en sådan analys som redovisats i KOVs rapport "Lönar det sig att testa bindningar för utförsäkning?" (Byrå 3.1983-3-01). Trots att förutsättningarna i detta speciella fall varit särskilt goda för en kostnads/nyttoanalys visar rapporten att kalkylresultaten ändå måste tolkas med stor försiktighet.

Kommittén framhåller att det med tanke på framtida regelarbete är av stort värde att identifiera de kostnads- och nyttoeffekter som riktlinjer och liknande regler kan ge upphov till. Kommittén har därför upprättat en förteckning (bilaga 5.1) över de kostnads- och nyttoeffekter som kan tänkas uppstå som följd av nya riktlinjer. Avsikten är att förteckningen skall kunna utgöra en "checklista" vid verkets kostnads/nyttoöverväganden vid framtagning av nya riktlinjer. Även om verket inte vill frångå bilagan sitt värde som en inventering av teoretiskt möjliga kostnads- och nyttoeffekter är verket av den uppfattningen att en okritisk tillämpning av förteckningen som checklista skulle medföra risk för att onödigt och kostnadskrävande arbete kommer att läggas ner för att söka leva upp till kravet att presentera en kostnads/nyttoanalys i monetära termer. Det är i stället verkets förhoppning att det forskningsprojekt som f. n. bedrivs med syfte att få fram en modell för samhällsekonomisk kostnads/intäktskalkyl på konsumentområdet skall ge ett förväntat resultat i form av en praktiskt tillämplig modell som kan komma till användning i riktlinjearbetet.

Riktlinjer och andra konsumentpolitiska styrmedel

Kommittén anser att riktlinjer bör bibehållas som KOV:s viktigaste styrmedel av normkaraktär. Likaså att överenskommelser med näringslivet även i fortsättningen bör användas som styrmedel. KOV delar i princip kommitténs bedömning i detta hänseende.

Kommittén framhåller vidare att det är önskvärt att som ett kompletterande styrmedel pröva former för frivillig samverkan mellan KOV och näringslivet, s. k. *självreglering* liknande den som finns och är under utarbetande i andra länder. Kommittén har i bilagan 2:4 till betänkandet redovisat utländska förhållanden vad gäller konsumentpolitiska styrmedel. Av denna framgår att näringslivets självsanering i vissa andra länder spelar en mera framskjuten roll på normkontrollens område än i Sverige. Kommittén tänker sig att sådan självreglering i första hand skall avse informationsområdet och innebära att näringslivet arbetar fram egna normer inom

ett område och även svarar för viss normövervakning. Det betonas dock att KOV, som central myndighet för konsumentfrågor, även i fortsättningen skall ha det övergripande ansvaret för att, dels erforderliga normer tas fram, dels övervakning och uppföljning av att utarbetade normer följs.

Som bilaga till betänkandet har kommittén fogat en inom NDM utarbetad promemoria, där ett tänkt s.k. självregleringssystem närmare skisseras. Som bilaga har också fogats en inom Sveriges köpmannaförbund utarbetad promemoria om självreglering inom detaljhandels- och konsumentservice-sektorn.

KOV vill i första hand konstatera att en viss fortlöpande självsanering pågår inom näringslivet. Det av kommittén nu föreslagna "självregleringssystemet" har KOV uppfattat som ett mera avgränsat system. Kommittén har måhända därför valt uttrycket "reglering". KOV skulle för sin del vilja utvidga begreppet och inte tala om "system" som mera för tanken till något avgränsat. KOV har därför valt att använda uttrycket "självsanering".

KOV delar uppfattningen att det är önskvärt med en utvidgad självsaneringsverksamhet inom näringslivet som komplettering till verkets styrmedel på konsumentområdet. Enligt vad verket kan förstå är man också inom näringslivet berett att ta upp diskussioner om att på försök pröva några särskilt utvalda självsaneringsprojekt. Verket å sin sida är villigt att diskutera olika samarbetsformer för verksamheten. Verket förutsätter vidare att samarbetet och självsaneringsverksamheten kan ske på olika nivåer. Sådana nivåer kan inom näringslivet vara central näringslivsorganisation, branschorganisation eller enskilda företagare och för konsumentorganens del central, regional eller lokal nivå. Samarbetet skall inte nödvändigtvis ha som utgångspunkt det i viss mån oklara begreppet styrmedel. Det är också angeläget att näringslivet i ökad omfattning tar egna initiativ och utreder uppkommande konsumentproblem inom visst område samt utarbetar normer – om så behövs – för att lösa problemen. KOV skall sålunda inte i varje sammanhang behöva initiera och prioritera sådana åtgärder även om verket, som nyss nämnts, är villigt att samarbeta i sådana frågor.

Den självsaneringsverksamhet som KOV avser bör bl.a. grundas på att verket och näringslivet har fortlöpande kontakter och därvid får till stånd en form av samsyn i konkreta konsumentpolitiska frågor. Kanske allra viktigast är att genom olika informationsåtgärder föra ut denna samsyn till berörda nivåer inom näringslivet och konsumentorganen. Vissa kontakter under hand har redan förekommit mellan KOV och näringslivet i dessa frågor och skall förhoppningsvis leda fram till att ett antal nya projekt på självsaneringsområdet efter hand kan komma igång.

KOV instämmer i kommitténs bedömning att konsumentverket inte har resurser för mera omfattande och återkommande informationsinsatser till företagen om riktlinjer och riktlinjeregler och att det därför i huvudsak får

ankomma på näringslivet att svara för den fortlöpande informationen i detta hänseende. Liksom beträffande övrig självsaneringsverksamhet är KOV dock självfallet berett att samarbeta även i detta hänseende inom ramen för tillgängliga resurser.

KOV delar uppfattningen att näringslivet i ökad omfattning borde medverka till att flera standarder tas fram inom konsumentområdet. Av betänkandet framgår bl. a. att näringslivet har påtalat att vissa handelshindersproblem i vissa fall uppkommit i samband med nya riktlinjer. Det synes därför naturligt att näringslivet mer aktivt deltar i och stödjer det svenska standardiseringsarbetet inom konsumentområdet. SIS måste beredas ökade möjligheter att inom konsumentområdet aktivt delta i och påverka internationellt standardiseringsarbete och därmed också kunna medverka till att undanröja tekniska handelshinder genom att utveckla gemensamma standarder eller att som svensk standard anta lämplig internationell standard.

I flertalet avsnitt i betänkandet påtalas att näringslivet riktat skarp kritik mot KOV:s sätt att i inledningsskedet bedriva riktlinjeverksamheten. Kritiken har gällt i stort sett hela riktlinjeprocessen. Även om verket är medvetet om att brister av olika slag kan ha förelegat i inledningsskedet anser verket dock att kritiken i många stycken varit obefogad och onyanserad. I vissa fall torde kritiken då den framförts snarare ha återspeglat viss osäkerhet hos näringslivet och närmast varit förestavad av taktiska hänsyn.

Kommittén konstaterar emellertid att riktlinjeförhandlingarna efter olika begynnelse svårigheter numera löper i stort sett utan friktioner. KOV vill inte odelat hålla med om detta. Fortfarande kan riktlinjeförhandlingar bli mycket utdragna. Anledningen till detta har i vissa fall saklig grund, t. ex. önskemål om fördjupade utredningar av det aktuella konsumentproblemet. Man kan dock inte värja sig från känslan att anledningen i vissa andra fall är att näringslivet för ett "uppehållande försvar".

Kommittén har nu föreslagit att utarbetandefasen delas upp i en utredningsdel och en förhandlingsdel. Även om utarbetandet av riktlinjer hittills i huvudsak följt kommitténs modell finner KOV det värdefullt med de förslag och preciseringar som kommittén gjort när det gäller framtagningsprocessen. KOV ställer sig emellertid tveksam till kommitténs antydning om att "någon slags öppna remisser" eller "hearings" borde prövas för att söka aktivera konsumenterna i förhandlingsarbetet. En sådan åtgärd skulle sannolikt både förlänga och komplicera framtagningen av nya riktlinjer samtidigt som det är tveksamt om man skulle aktivera några nya grupper konsumenter med ett sådant förfarande.

KOV tillstyrker i övrigt de förslag som framförs enligt sammanfattningen i kapitel — — — 12. Verket vill i denna del enbart göra följande kommentar: I betänkandet, sid 291, framför kommittén — ej redovisat i sammanfattningen av förslagen — att det av reglerna bör framgå "att det

angivna provningsförfarandet endast är en metod som KOV anvisar om en näringsidkare vill bevisa att en vara uppfyller kraven i riktlinjerna". Många riktlinjer, speciellt sådana av senare datum, är redan nu till sin utformning sådana att angiven rekommendation från kommittén uppfylls.

1.9 Allmänna reklimationsnämnden (ARN): Kommittén har haft till uppgift att granska och utvärdera olika konsumentpolitiska styrmedel. Den har främst intresserat sig för de generalklausuler om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet, som finns i 2–4 §§ marknadsföringslagen, samt för de utfyllande och kompletterande riktlinjer för tillämpningen av klausulerna som konsumentverket (KOV) meddelar. Till grund för kommitténs överväganden ligger bl.a. en fyllig redogörelse för riktlinjesystemet i skilda hänseenden. Mot bakgrund av kommitténs nyss antydda intresseinriktning berörs i betänkandet – trots dess utförlighet – huvudsakligen bara de näringsrättsliga konsekvenserna. Att riktlinjerna kanske också kan ha civilrättslig betydelse diskuteras inte närmare.

Allmänna reklimationsnämnden (ARN) har till uppgift att på begäran av en enskild konsument pröva tvist mellan konsumenten och en näringsidkare om en vara eller tjänst som näringsidkaren har tillhandahållit samt att ge en rekommendation om hur tvisten bör lösas. ARN har ibland anledning att ta ställning till vilken betydelse som konsumentverkets riktlinjer skall tillmätas vid prövningen av enskilda ärenden. Nämnden avser därför att i det följande främst uppehålla sig vid de civilrättsliga konsekvenserna av riktlinjesystemet sådana som nämnden har uppfattat dessa i sin verksamhet. De näringsrättsliga aspekterna, som nämnden normalt inte har anledning att överväga närmare, kommer att beröras mindre ingående.

Kommittén har i sitt betänkande noggrant belyst vilka styrmedel som står till buds för en aktiv producentpåverkan. ARN kan i allt väsentligt ansluta sig till kommitténs bedömningar.

3. Riktlinjesystemets tillämpning

I detta kapitel berörs bl.a. hur KOV uppmärksammas på konsumentproblem och hur en riktlinje kan initieras. ARN nämns inte i detta sammanhang. Med risk för överskattning av den egna verksamhetens betydelse vågar ARN påstå att kommittén synes något undervärdera nämndens betydelse för KOV:s s. k. problemuppfångning. Medan KOV årligen får in 4–5 000 skriftliga anmälningar om året (betänkandet s. 65) tar ARN emot inemot 8 000 skriftliga anmälningar rörande konkreta konsumenttvister. ARN och KOV använder samma ADB-baserade diarium (IMDOC) där sökning mellan diarierna kan göras. I ca hälften av de till ARN inkomna ärendena meddelar nämnden beslut efter en materiell prövning av en nämndavdelning i vilken ingår företrädare för konsumentintressena. Dessa företrädare är ofta tjänstemän hos KOV. Det ger verkets befattningshavare information om många av de problem som kan möta den enskilda konsumenten.

Konsumentverkets ledamöter i nämnden har också möjlighet att vid nämndsammanträdena bilda sig en uppfattning om nämndens och också om näringslivets syn på viktigare frågor.

ARN expedierar fortlöpande samtliga nämndbeslut till KOV som information. Nämndens handläggare överlämnar vidare handlingar ur nämndärenden där man har uppmärksammat sådana konsumentproblem som KOV normalt handlägger. Detta gäller både frågor som rör marknadsföringslagen och frågor som rör avtalsvillkorslagen. ARN:s tjänstemän står också till förfogande för de arbetsgrupper inom KOV som sysslar med riktlinjearbete.

4. KOV:s riktlinjer ur rättslig och funktionell synvinkel

ARN har i och för sig inte något att invända mot den beskrivning som görs i detta avsnitt angående riktlinjernas plats i det juridiska systemet. Som förut har antytts menar emellertid nämnden att riktlinjerna, trots att de formellt bara utgör rättsligt oförbindande rekommendationer, emellanåt ändå i realiteten får civilrättslig betydelse. ARN vill i det följande redogöra något för sina erfarenheter av detta.

Vid en jämförelse mellan gällande riktlinjer och den praxis som har utvecklats inom ARN kan noteras att det endast är ett mindre antal riktlinjer som har haft en direkt inverkan på nämndens bedömningar. Bland dessa kan nämnas följande (se bilaga 2:2 sid. 285 i betänkandet) 1977: 2, 1978: 5, 1979: 2, 1979: 3, 1979: 8, 1980: 2, 1981: 3, 1982: 4. Några preciserade exempel anges nedan.

Riktlinjernas betydelse för ARN:s bedömningar varierar dock inom olika områden. Med hänsyn till vad som förut har sagts om ARN:s betydelse som informationskälla kan man dock konstatera att det finns ett växelspel mellan den praxis som successivt utvecklas inom ARN och vissa av reglerna inom riktlinjesystemet. I många fall har i riktlinjerna helt enkelt "kodifierats" sådana principer som sedan länge varit praxis vid nämnden.

Inom nämndens textilavdelning uppfattas riktlinjerna (KOVFS 1979: 8) i stort sett som bindande föreskrifter. Avvikelser från riktlinjernas regler betraktas normalt som fel i köprättslig mening (se bilaga A).¹ Riktlinjerna inom området har från början till en stor del baserats på nämndens praxis och de revideras allteftersom utvecklingen av t. ex. nya material fortskrider. Den erfarenhet nämndens handläggare och föredragande inom avdelningen har gjort är att riktlinjerna upplevs som bindande inom branschen och att de därför i allmänhet följs.

Riktlinjerna för personbilers energiförbrukning (KOVFS 1977: 2) har varit uppe till diskussion i ett ärende som nämnden avgjorde 1980 (Dnr 80/R846, se bilaga B).¹ Nämnden synes där ha varit beredd att anse att en icke ringa avvikelse från uppgifterna i biltypens bränsledeklaration bör betrak-

¹ Bilagan här utesluten.

tas som ett fel i köprättslig mening. Ärendet – där anmälarens talan i och för sig ogillades – har haft stor betydelse vid bl. a. nämndens rådgivning till allmänheten och andra.

Även inom nämndens reseavdelning har KOV:s riktlinjer (KOVFS 1979: 3) i flera fall haft betydelse som utgångspunkt för vad som skall anses vara god sed vid marknadsföring av sällskapsresor, även om riktlinjerna inte uttryckligen synes ha citerats i något beslut (jfr bilaga C).¹

Detsamma gäller i några ärenden rörande postorderförsäljning. Om en säljare i en annons utelämnar några av de uppgifter som enligt riktlinjerna för postorderförsäljning (KOVFS 1980: 2) bör regleras där, har detta använts som ett negativt tolkningsdatum mot säljaren (se bilaga D).¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att riktlinjerna i vissa fall har getts en direkt civilrättslig genomslagskraft medan de inom andra områden endast har utgjort en av flera omständigheter av betydelse för ARN:s bedömning av vad som anses vara vedertaget inom en aktuell bransch.

9. Riktlinjer och andra konsumentpolitiska styrmedel

ARN biträder kommitténs förslag att det nuvarande systemet med riktlinjer och överenskomelser med näringslivet behålls i huvudsak oförändrat. Riktlinjerna skall alltså även framgent ges samma karaktär av juridiskt inte bindande "rekommendation" som hittills, vare sig nu termen rekommendation används eller ej. Om riktlinjerna skulle upphöjas till tvingande föreskrifter kunde det medföra civilrättsliga följd effekter som är svåra att överblicka.

Vad kommittén har anfört om möjligheterna att förbättra och effektivisera framtagningsmetoderna för riktlinjerna synes i allt väsentligt övertygande. Till idén om s. k. "public hearings" eller "öppna remisser" ställer sig ARN dock mer än tveksam. Detta från USA och dess speciella förhållanden hämtade uppslag synes knappast med fördel kunna omplanteras i det svenska systemet.

Kommittén har framhållit att det är önskvärt att som ett kompletterande styrmedel vid sidan av riktlinjerna pröva även andra former för en frivillig samverkan mellan näringslivet och KOV, s. k. självreglering. Till utredningsförslaget har också fogats två promemorior från näringslivets organisationer vilka ger uttryck för en positiv inställning till denna tanke. Något mera preciserat förslag till ett självregleringssystem finns dock inte i betänkandet, och det är därför svårt att avgöra i vad mån de framförda idéerna låter sig genomföras i verkligheten. Förmodligen är det åtskilliga svårigheter som måste övervinnas innan ett fungerande självregleringssystem kan sjösättas. Förslaget är emellertid enligt ARN:s uppfattning väl värt att beredas vidare.

¹ Bilagan här utesluten.

Självregleringen tar enligt förslaget syfte huvudsakligen på information enligt 3 § marknadsföringslagen. ARN vill i det här sammanhanget peka på möjligheten att inom ramen för ett självregleringssystem få till stånd en bättre reklamationshandtering från näringslivets sida. Det borde såväl för konsumenterna som för näringslivet vara av stor vikt att man genom självreglering tar tillvara möjligheten att förbättra reklamationshandteringen inom de enskilda företagen eller deras organisationer. ARN saknar tillräckligt underlag för att f. n. föreslå konkreta åtgärder eller lämplig instans för att handlägga dessa frågor, men är självfallet beredd att medverka i diskussioner om lämpliga åtgärder. Det bör nämnas att ARN tidigare, när det har upptäckts att en bransch, en generalagent eller t. o. m. ett enskilt företag har haft ett påtagligt stort antal ärenden vid nämnden, har tagit kontakt med näringsidkaren för att diskutera just reklamationshandteringen. Dessa kontakter har mestadels medfört ett gott resultat och resulterat i ett avsevärt minskat antal reklamationer av detta slag. Åtgärderna kommer dock av naturliga skäl alltid på ett sent stadium när icke oansenliga resurser från ARN redan har tagits i anspråk.

Ärendetillströmningen vid ARN tenderar att åter öka och ARN får stora svårigheter att med minskande resurser bemästra den sålunda ökande arbetsbördan. En självreglering – eller kanske snarare självsanering – där reklamationshandtering av enkla ärenden sköts inom näringslivet utan att ARN behöver blandas in bör ge nämnden bättre utrymme att ägna sig åt de "verkliga" tvisterna.

1.10 Bankinspektionen: Bankinspektionen har inom sitt tillsynsområde uppgifter av samma slag som i övrigt ankommer på konsumentverket eller konsumentombudsmannen. Mellan verken har en arbetsfördelning uppkommit med hänsyn bl. a. till om den konsumentskyddande verksamheten skall bedrivas med stöd av särskild lag eller p. g. a. allmänna tillsynsstämmelser, t. ex. i banklagarna. Det är dock naturligt att all sådan verksamhet sker i nära samarbete mellan de två myndigheterna.

Vad gäller tillsyn över marknadsföringsåtgärder är att märka att bankinspektionen har att granska bankernas och andra tillsynsobjekts marknadsföring från sundhetssynpunkt, vilket kan innebära att marknadsföring, som i och för sig är godtagbar från marknadsföringslagens (1975:1418) synpunkter, kan medföra ingripanden från bankinspektionen, som t. ex. när antydan görs att kredit lättare kan erhållas vid anlitande av bankanknutet fastighetsförmedlingsföretag än annars.

Tillsynen enligt konsumentkreditlagen (1977:981) har sedan grundläggande anvisningar utfärdats vållat små problem. Arbetet för de syften som uppbär lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor har främst varit inriktad på en förändring av bankers, hypoteksinstituts, kreditaktiebolags och finansbolags skuldebrevsformulär i konsumentvänlig riktning.

Huvudvikten ligger i övrigt på prövning av klagomål från allmänheten vilka starkt vuxit i antal från ett 20-tal i början av 70-talet till f. n. ca. 500 årligen. Inspektionen ser denna sida såsom en av de allra viktigaste av de konsumentskyddande åtgärderna, vilket kan beläggas av att mellan 20 och 30 procent av klagomålen har visat sig helt eller delvis berättigade. Av särskild vikt är att klaganden någorlunda snabbt kan få besked om utgången av hans ärende. Inspektionen har också genom olika åtgärder kunnat undvika större balanser. Normalt kan inspektionens beslut påräknas inom två till tre månader.

Av det sagda framgår att inspektionens konsumentskyddsverksamhet till en del avviker från konsumentverkets och konsumentombudsmannens samt att problemen delvis är andra. De frågor som behandlats i betänkandet har i regel inte någon motsvarighet i inspektionens verksamhet. Bankinspektionen har därför svårt att uttala sig angående de bedömningar som gjorts i betänkandet. Detsamma gäller kommitténs förslag. Inspektionen har emellertid från sina utgångspunkter inte funnit anledning till erinringar mot förslagen.

1.11 Försäkringsinspektionen: Inspektionen har genom konsumentverkets riktlinjer för information om vissa konsumentförsäkringar, vilka utarbetats i samarbete med bl. a. inspektionen, erfarenhet av konsumentverkets arbete på riktlinjeområdet.

Inspektionen vill, i anslutning till kommitténs förslag att näringslivets organisationer själva bör ta fram normer, främst för information men även på andra områden, och svara för normövervakningen, erinra om att inom försäkringsbranschen sådana normer förekommer i form av överenskomelser om marknadsföring av försäkring, om grundläggande principer för skadebehandling samt riktlinjer för handläggningen vid misstanke om försök till försäkringsbedrägeri. Enligt inspektionens erfarenhet fungerar denna självsanering i stort sett väl.

Inspektionen har utifrån de synpunkter ämbetsverket har att företräda inte något att erinra mot kommitténs förslag.

1.12 Statens livsmedelsverk: Det aktuella betänkandet avser de delar av konsumentverkets verksamhetsområde som inte omfattas av speciallagstiftning. Speciella bestämmelser om livsmedel återfinns bl. a. i livsmedelslagen (SFS 1971: 511), livsmedelsförordningen (SFS 1971:807) och i kungörelser utgivna av livsmedelsverket. Livsmedelsverket kommer därför inte att direkt beröras av förslagen i betänkandet.

Verket vill dock tillstyrka kommitténs förslag om att som ett kompletterande styrmedel vid sidan om konsumentverkets riktlinjer pröva en självreglering som innebär att näringslivets organisationer i vissa fall tar fram egna normer och svarar för normövervakning under överinseende av konsumentverket. Inom livsmedelsområdet praktiseras redan ett sådant förfä-

rande genom den s. k. Normpack som är en frivillig självreglering inom förpackningsindustrin. Överenskommelsens syfte är att främja konsumenternas, handels- och industrins intresse av produktsäkerhet hos materialet bl. a. till livsmedelsförpackningar. Normsystemet för livsmedelsförpackningar är beroende av de specialbestämmelser som livsmedelsverket meddelat i kungörelsen (SLV FS 1983:1) om främmande ämnen i livsmedel. Där finns angivet vissa högsta halter för olika ämnen som får förekomma i och på livsmedel. Bestämmelserna reglerar alltså inte direkt sammansättningen av förpackningsmaterialen utan fastställer endast högsta halter i och på livsmedel för sådana ämnen som kan vandra (migrera) från förpackningarna till olika livsmedel.

Livsmedelsverket vill i detta sammanhang även upplysa om att verket har träffat en överenskommelse med livsmedelsbranschen om en frivillig märkning av jordnötsförpackningar. Märkningen skall innehålla en information till konsumenten om att små barn lätt kan sätta sådana nötter i halsen med ibland allvarliga skador som följd. Överenskommelsen tillkom efter förhandlingar med berörda delar av livsmedelsbranschen och övervakningen av att överenskommelsen följs delas av branschen och tillsynsmyndigheterna.

1.13 Statens brandnämnd: Från de synpunkter brandnämnden har att företräda har nämnden ingen erinran mot förslaget.

1.14 Statens provningsanstalt (SP): SP är landets centrala institution för provning, kontroll och mätteknik. På uppdrag av näringsliv och förvaltning utför SP provning och teknisk utvärdering av material, produkter och system. I många fall syftar dessa provningar till att verifiera egenskaper som krävs eller rekommenderas i föreskrifter och anvisningar utfärdade av olika myndigheter. Produktegenskaper provas också ofta i anslutning till enskilda avtal, företagens utvecklingsarbete, tvister, skador, haverier etc. Mot denna bakgrund begränsar SP detta yttrande till vissa frågor som rör provning enligt Konsumentverkets riktlinjer.

Ca en tredjedel av nuvarande riktlinjer innehåller produktkrav som endast kan verifieras genom någon form av provning. Normalt preciseras i riktlinjerna den provningsmetod som skall användas medan det som regel lämnas fritt för tillverkare/importör att välja vilket laboratorium som skall utföra provningen. SP anlitas för provning inom ett flertal produktområden, främst ytmaterial i bostäder (brandegenskaper), rid- och skidhjälm, reflexer, flytutrustning och sugnappar.

I riktlinjerna ställs endast krav på att produktens egenskaper skall dokumenteras genom provning vid ett enda tillfälle (en form av typprovning). Detta är enligt SPs uppfattning en väsentlig svaghet hos riktlinjesystemet. Erfarenheter från en mängd områden visar nämligen att det faktum att en prototyp genomgått ett provningsprogram med godkänt resultat *inte* inne-

bär någon garanti för att produktionen håller samma kvalitetsnivå. Den tekniska och kommersiella utvecklingen gör det vidare ofta nödvändigt för tillverkarna att mer eller mindre kontinuerligt modifiera sina produkter. Någon form av fortlöpande typefterkontroll är därför nödvändig för att säkerställa att produkterna uppfyller gällande krav.

Som exempel på betydelsen av typefterkontroll kan från SPs verksamhet väljas produktområdet optiska fordonskomponenter. Dessa produkter är föremål för såväl typprovning som årliga typefterkontroller. Under kalenderåren 1981 och 1982 efterkontrollerades 129 typer. Av dessa fyllde ej 47 typer eller 36 % de ställda kraven. Ett annat exempel kan hämtas från det elektriska området och SEMKOs marknadskontroll under verksamhetsåret 1981–82. Kontrollen omfattade 559 ärenden. Utfärdat typgodkännande återkallades i 6 % av fallen, 68 % av ärendena resulterade i anmärkningar av mindre betydelse, vilka kunde korrigeras. Endast 26 % var helt utan anmärkningar.

Sammanfattningsvis finner SP det angeläget att nuvarande principer för Konsumentverkets riktlinjesystem kompletteras med ett generellt krav på tillverkare/importör att genom fortlöpande typefterkontroll säkerställa att tillverkade/importerade produkter uppfyller gällande krav.

1.15 Statens mät- och provråd (MPR): MPR är central förvaltningsmyndighet för officiell provning och mätteknik. Enligt sin instruktion (1983: 695) skall MPR bl. a. organisera och samordna prov- och mätteknisk verksamhet enligt bestämmelserna i lagen (1974: 896) och förordningen (1974: 898) om riksprovplatser. Vidare skall MPR bistå föreskrivande myndigheter med råd i provningsfrågor och hjälp att beräkna ekonomiska följder av föreskrifter om provning samt följa utvecklingen inom det provtekniska området, bl. a. genom att jämföra provningskrav inom olika föreskriftsområden och vid behov föreslå därav motiverade åtgärder.

Officiell provning definieras enligt lagen (1974: 896) om riksprovplatser m. m. som sådan provning som är föreskriven i lag eller annan författning och som inte är egenkontroll. Under det senaste året har det gjorts en översyn av lagstiftningen om riksprovplatser. Utredningen om RPP-systemet avgav i september 1983 betänkandet (DsI 1983:22) Kontroll genom provning. Betänkandet är f. n. utsänt på remiss.

RPP-utredningen har bl. a. övervägt avgränsningen av området för officiell provning och föreslagit vissa förändringar. Utredningen har dock ansett att konsumentverkets riktlinjer, som f. n. från formell synpunkt är rekommendationer, liksom annan formellt frivillig provning även fortsättningsvis bör falla utanför tillämpningsområdet för officiell provning. MPR delar utredningens uppfattning.

Provning till följd av riktlinjer

Ca en tredjedel av nuvarande riktlinjer innehåller olika former av krav på provning. Även om den provning som riktlinjerna ger upphov till formellt sett inte är officiell provning anser MPR att det kunnande och den erfarenhet av provningsfrågor som finns inom riksprövplatssystemet bör utnyttjas i fråga om provning med stöd av konsumentverkets riktlinjer.

I flera fall ställs i riktlinjerna krav på att vissa produkter skall genomgå en form av typprovning. För att sådana krav skall vara effektiva krävs enligt MPR:s erfarenhet någon form av kontroll av den löpande produktionen. Idag finns inga sådana krav i riktlinjerna. Från statens provningsanstalts sida har man efter provning på eget initiativ uppmärksammat att saluförda produkter i flera fall inte uppfyller riktlinjernas krav.

Inom den officiella provningsverksamheten följs krav på typprovning normalt av krav på typefterkontroll. Härigenom får de föreskriftsutfärdande myndigheterna genom provningsorganens försorg en automatisk uppföljning av efterlevnaden av ställda krav.

Ett annat tillvägagångssätt kan vara att formulera kraven så att det ställs krav på viss märkning av en produkt och att man till rätten till märkning av en produkt anknyter villkor om efterkontroll.

På samma sätt som inom den officiella provningsverksamheten är det givetvis för konsumentverkets riktlinjer angeläget att utforma kraven på ett så effektivt sätt som möjligt. I ovannämnda betänkande från RPP-utredningen har poängterats att variationen och kombinationsmöjligheterna av provningsformer bör öka.

1.16 Riksrevisionsverket (RRV): Riksrevisionsverket (RRV) avslutade 1979 en förvaltningsrevision av konsumentverket, varvid bl. a. konsumentverkets arbete med riktlinjer studerades. I RRVs revisionsrapport (dnr 1977:1347) föreslogs bl. a. att konsumentverket borde utvärdera hur riktlinjerna fungerat som konsumentpolitiskt medel och att verket mera systematiskt borde pröva omfattningen av arbetet med riktlinjer. En utredning av dessa frågor har nu genomförts av riktlinjekommittén. Den beskrivning av gällande ordning som kommittén redovisar i del II av sitt betänkande överensstämmer i huvudsak med den bild av riktlinjearbetet som framkom vid RRVs revision. På ett par punkter vill RRV dock göra vissa påpekanden.

Kommittén har i sin utvärdering funnit att den kritik som i slutet av 1970-talet riktades mot riktlinjesystemet varit överdriven. Enligt RRVs mening fanns det vid denna tidpunkt inte oväsentliga brister i konsumentverkets sätt att initiera och utarbeta riktlinjer. Sådana brister redovisas även på flera ställen i kommitténs betänkande. På s. 235 anges t. ex. att utvärderingen visat att kritiken av att riktlinjeärenden varit otillräckligt förberedda när konsumentverket tagit upp förhandlingar med näringslivet inte varit obefogad. Som framgår av bilagorna 3:2 och 3:3 har konsumentverket nu

ändrat reglerna för utarbetande av riktlinjer och påtagligt sänkt ambitionsnivån vad gäller omfattningen av riktlinjeprojekt.

Kommittén fastslår i sin sammanfattning att efterlevnaden av riktlinjerna varit tillfredsställande. Den genomförda efterlevnadsundersökningen (bilaga 3:4) visar dock att i flertalet fall mindre än hälften av butikerna iakttagit riktlinjerna. Detta bör ses mot bakgrund av att många av de hittillsvarande riktlinjerna rört olika former av säkerhetsutrustning, t. ex. flytvästar, ridhjälmarna och brandvarnare, för vilka tillverkarna rimligen bör ha ett klart intresse av att utrustningen av konsumentverket bedöms vara ändamålsenlig. Det föreligger därför enligt RRVs mening en osäkerhet om hur riktlinjesystemet kommer att fungera vid en vidare tillämpning.

Självreglering som kompletterande styrmedel

RRV ser positivt på kommitténs förslag att riktlinjer i ökad utsträckning skall kunna ersättas av en självreglering. Från statsfinansiell synpunkt är det en fördel om vissa delar av riktlinjearbetet kan läggas på näringslivets organisationer. Det kan förväntas att företagen kommer att ta ett större ansvar och bättre efterleva frivilliga normer. Sannolikt kommer sådana normer också att kunna utarbetas på ett snabbare och mindre byråkratiskt sätt än myndighetsnormer, som med nödvändighet måste följa vissa bestämda handläggningsrutiner.

Om kommitténs förslag genomförs innebär det att man inom konsumentvaruområdet skulle få fyra typer av regler:

- 1) Konsumentverkets "skall"-riktlinjer
- 2) Konsumentverkets "bör"-riktlinjer
- 3) Branschöverenskommelser
- 4) Näringslivets självreglering.

För den enskilde företagaren och konsumenten måste det bli svårt att avgöra hur tvingande de olika reglerna i praktiken är. Mot denna bakgrund föreslår RRV att man prövar att ersätta regler av typ 2 och 3 med självreglering.

RRV delar kommitténs uppfattning att konsumentverket fortfarande bör ha det övergripande ansvaret för att erforderliga normer finns. Konsumentverkets roll i självregleringssystemet behöver härvid klarläggas. Om detta system skall fungera krävs att det reella ansvaret för utformningen av frivilliga normer ligger på näringslivets organisationer. Konsumentverket bör då inte göra utredningsarbetet och inte heller ställa detaljerade krav på hur normerna skall utformas. Däremot bör verket följa utvecklingen när det gäller det frivilliga normeringsarbetet och ingripa om normer inom något område uppenbarligen skulle strida mot konsumenternas intressen eller på ett otillbörligt sätt hindra konkurrensen inom området.

Självregleringssystemet såsom det redovisas av Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (bilaga 9:1) innehåller även förslag till "själjustis inom de egna leden". RRV anser det vara värdefullt om näringslivet

medverkar i information och bevakning av regelefterlevnaden. Denna bevakning bör dock enligt RRVs mening inte innehålla något "dömande" moment. Om en viss åtgärd är förenlig med marknadsföringslagen eller ej bör uteslutande ankomma på marknadsdomstolen att avgöra.

Framtagning av riktlinjer

RRV tillstyrker i allt väsentligt det föreslagna systemet för att utarbeta riktlinjer. När konsumentverket kallar berörda intressenter till överläggningar bör således verket ha genomfört en förstudie och ha en genomarbetad dokumentation. Denna bör, som kommittén anger, innehålla överväganden om styrmedel och helst en analys av den nytta och kostnad som olika alternativ kan tänkas föra med sig. Redan i detta läge bör man emellertid enligt RRVs uppfattning försöka klarlägga om problemet är lämpat för självreglering eller om det bör bli aktuellt med mer bindande riktlinjer där ansvaret för det fortsatta arbetet ligger hos konsumentverket. I det senare fallet bör konsumentverket upprätta en plan för det fortsatta arbetet. Denna plan bör omfatta både den s.k. utredningsdelen och förhandlingsdelen. Att konsumentverket skulle genomföra ett omfattande utredningsarbete och sedan överlåta slutförandet och publiceringen av riktlinjer på näringslivet överensstämmer inte med den syn på hur självregleringen skall fungera som redovisats i det föregående. RRV anser det därför inte vara lämpligt att dela upp normarbetet på en avgränsad utredningsdel och en förhandlingsdel på det sätt som kommittén föreslagit. RRV anser också att den nuvarande förhandlingsdelen där näringslivets organisationer har kommit att betraktas som en motpart (jfr bilaga 3:2) bör tonas ned. Tyngdpunkten i arbetet bör istället läggas på att belysa alternativa lösningar och konsekvenserna av olika alternativ.

Riktlinjernas rättsliga karaktär

I betänkandet redovisas att det fr. o. m. 1977 endast får förekomma tre typer av regler, nämligen föreskrifter, anvisningar och allmänna råd. En anvisning definieras härvid som en regel som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. RRV anser att konsumentverkets riktlinjer med denna terminologi utgör en anvisning och att det inte finns några motiv för att frånga den föreskrivna enhetliga terminologin. Termen anvisning används också i flera riktlinjer. I KOV FS 1978:7 anges t.ex. kravet på minsta bärformåga för flytvästar i form av en anvisning.

I betänkandet (Ds Ju 1982:11) "Större klarhet ifråga om olika reglers rättsliga karaktär och syfte" föreslås att begreppet anvisning slopas. Frågan uppstår då om konsumentverkets riktlinjer skall hänföras till föreskrifter eller allmänna råd. Att kalla dem för allmänna råd av typ rekommendation är enligt kommitténs uppfattning av flera skäl missvisande. RRV delar kommitténs uppfattning.

RRV har i det föregående förordat att konsumentverkets riktlinjer skall begränsas till sådana områden där dessa är avsedda att få bindande karaktär, medan de nuvarande rekommenderade riktlinjerna (bör-riktlinjer) föreslås föras över till området för självreglering. Med denna karaktär på konsumentverkets regler bör dessa enligt RRVs mening betecknas som föreskrifter, om förslaget i det nämnda betänkandet Ds Ju 1982: 11 genomförs. RRV vill i detta sammanhang peka på att konsumentverkets riktlinjer har datum för ikraftträdande, vilket ytterligare markerar karaktären av föreskrifter. RRV vill också peka på att flera myndigheter utfärdar föreskrifter, som inte direkt är straffsanktionerade utan som får rättsliga verkningar först efter ett beslut av en myndighet eller en domstol. Arbets- och skyddsstyrelsen har t. ex. bemyndigats utfärda tillämpningsföreskrifter till arbetsmiljölagen. Av de föreskrifter som hittills utfärdats har styrelsen endast i enstaka fall gjort föreskrifterna direkt straffsanktionerade. Flertalet av styrelsens föreskrifter får rättsliga verkningar först sedan yrkesinspektionen beslutat om ett föreläggande eller förbud. Konsumentverkets riktlinjer har samma karaktär som sådana föreskrifter.

Oavsett hur riktlinjerna fortsättningsvis betecknas anser RRV att bemyndigandet att utfärda regler bör ges som en följdförfattning till marknadsföringslagen och inte som nu i konsumentverkets instruktion.

1.17 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i kommitténs förslag som ligger inom ramen för nuvarande system med konsumentverkets riktlinjer som främsta styrmedel. Riktlinjer har blivit ett etablerat regelsystem på konsumentpolitikens område och kan därför användas för att förbättra konsumenternas ställning. Länsstyrelsen anser att konsumentverket måste vara den myndighet som har det övergripande ansvaret för riktlinjer. Detta innebär också att företag utanför organisationerna kan nås.

Utredningens förslag om självreglering, innebärande att näringslivets organisationer själva i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning, synes vara ett tänkbart komplement till riktlinjer. Eftersom detta förslag är förankrat inom näringslivet bör det medföra en förbättring av efterlevnaden av det informationskrav som finns i marknadsföringslagen. Många människor upplever i dag bristen på relevant information som ett stort problem. Det har varit svårt att få gehör hos näringslivet för informationsriktlinjer och efterlevnaden av dessa är mycket låg.

Vid den marknadsbevakning som länsstyrelsen bedriver har det visat sig att kännedom om riktlinjernas existens och juridiska status idag har dålig genomslagskraft i detaljhandeln. Detta beror i många fall på otillräcklig kunskap om riktlinjer. Konsumentverkets förhoppning "att näringslivet genom självsanerande verksamhet i största möjliga utsträckning verkar för att riktlinjerna efterlevs" fungerar inte i önskvärd utsträckning. Bättre information från både myndigheter och näringsliv behövs för att riktlinjerna skall fungera som ett verksamt styrmedel för producentpåverkan.

1.18 Nyköpings kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden ställer sig frågande till betänkandets slutsats att riktlinjernas genomslagskraft och efterlevnad är god.

Den erfarenhet konsumentnämnden har från den lokala marknaden och från konsumentkontorets verksamhet är

att information om riktlinjerna till näringsidkare från centralt håll är så gott som obefintlig, företagens kännedom om riktlinjerna är således mycket dålig.

att information till konsumenterna från centralt håll är likaså obefintlig. Från konsumentnämndens sida synes det svårt att tillfredsställande informera konsumenterna, då riktlinjerna är svårförståeliga i sin utformning. Eftersom riktlinjerna endast är rekommendationer, och efterlevnaden ej kontrolleras är det dessutom tveklaktigt om konsumenten har någon nytta av att känna till dem.

att eventuell efterlevnad av riktlinjer inte beror på att näringsidkarna känner till dem utan att de har eget intresse av att informera konsumenten, som exempel kan nämnas att lokaltidningarna i vår kommun vid marknadsföringslagens tillblivelse vägrade ta in annonser stridande mot marknadsföringslagen. När det uppenbarades att ingen myndighet kontrollerade efterlevnaden av lagen och att anmälningar till Konsumentverket sällan ledde till någon åtgärd än mindre till någon straffpåföljd slutade man på annonsavdelningarna med denna kontroll. Idag ger man i bästa fall information om bestämmelserna, men stoppar inga annonser.

att kommittén är ovetande om att ett oändligt antal anmälningar aldrig vidarebefordras till Konsumentverket, från den lokala konsumentverksamheten på grund av att erfarenheten visat att det är resultatlöst. Vid telefonkontakter med Konsumentverket avråder man också ofta att skicka in anmälningar i medvetande om att man under nuvarande förhållanden inget kan göra åt dem. Varje dag får konsumentkontoret exempel på flagranta överträdelser mot marknadsföringslag, konsumentkreditlag och riktlinjer. Konsumentnämnden själv har ingen myndighetsutövande verksamhet och kan inte heller åtgärda problemen.

att i de enstaka fall KO eller MD-beslut tas i ett ärende ingen uppföljning sker om näringsidkaren rättar sig efter beslutet eller ej. Konsumentnämnden ifrågasätter därför "Konsumentverkets många övervakningskanaler" som betänkandet nämner.

Konsumentnämnden är på grund av ovanstående erfarenheter från den lokala marknaden kritisk mot riktlinjesystemet och ifrågasätter om inte rena tillämpningsföreskrifter av lagar vore att föredraga. Man skulle då vinna kompromisslösa föreskrifter att efterföljas av samtliga näringsidkare på marknaden (riktlinjerna gäller ju för närvarande endast för de näringsidkare som är anslutna till de med Konsumentverket förhandlande branschorganisationerna). Vidare måste tillskapas en myndighet som kontrollerar efterlevnaden av föreskrifterna samt följer upp av KO och MD fattade

beslut. Beslut ska också fattas snabbt, för närvarande tar det 1–2 år och efter så lång tid blir de flesta ärenden av detta slag inaktuella.

Alternativet till ovanstående förslag är att slopa riktlinjesystemet, lita till den av betänkandet framförda självregleringen samt satsa resurserna på stora informationsinsatser i förebyggande syfte i samarbete med den kommunala konsumentverksamheten. Informationsinsatserna ska då ta upp de övergripande problem på konsumentområdet till exempel reklammetoder och hur de påverkar människopsyket, lära ut kritisk granskning, moderna manipulationsmetoder. (Aktuellt exempel är hausse i rabattkuponger. Näringsidkarna höjer först priset och lämnar sedan ut kuponger som berättigar till rabatt) och gärna ligga ett steg före marknadsföringsbranschen.

Konsumentnämnden anser att massiva informationssatsningar för att göra konsumenterna medvetna är att föredra framför snabbt föråldrad detaljgranskning av branscher och produkter. Dessa kan då kombineras med skaderapportering med direkt förbuds föreläggande för skadliga produkter och tjänster enligt betänkandets förslag.

1.19 Eskilstuna kommuns konsumentnämnd: Begreppet konsumentpolitik är en sammanfattande benämning på statsmakternas insatser i syfte att ta tillvara konsumenternas intressen. Ett styrmedel i detta arbete är Konsumentverkets riktlinjer.

Riktlinjesystemet i form av förhandlingar med Konsumentverket och företrädare för näringslivet torde i huvudsak fungera bra, även om det är väsentligt att peka på riskerna med en dylik arbetsmetod. Eftersom riktlinjearbetet är en typisk förhandlingsprodukt finns risk för att viktiga frågor för konsumenten kan lämnas oreglerade.

I utredningens sammanfattning talar man om att efterlevnaden av riktlinjerna fungerar tillfredsställande. Trots att utredningen själv under avsnittet "riktlinjesystemets tillämpning" pekar på de svårigheter Konsumentombudsmannen/Konsumentverket har att kontrollera efterlevnaden. Utredningen konstaterar vidare att "Konsumentverket till skillnad från flertalet andra regelutfärdande myndigheter, inte har tillgång till en tillsynsorganisation där regionala eller lokala myndigheter vid behov kan ingripa med tvångsmedel".

Vi konstaterar därför i likhet med utredningen att svårigheter finns för Konsumentverket att utöva kontroll, varför också våra invändningar riktar sig mot denna brist på efterlevnad och uppföljning och då avseende 3 § MFL dvs. riktlinjer av informativ karaktär som t.ex. prisinformation, konsumentkrediter. Vidare anser vi att handläggningstiden av ärenden som rör avvikelser mot riktlinjesystemet tar orimlig tid. Från det att anmälan inkommer till det att ett beslut eller överenskommelse träffas mellan Konsumentverket och motparten, blir handläggningstiden ca 1–2 år. Är överenskommelse inte möjlig att göra utan ärendet måste gå vidare till marknadsdomstolen för beslut tar det ytterligare tid. Denna långa handläggningstid är klart otillfredsställande.

Vad beträffar efterlevnaden av riktlinjerna visar erfarenheter från det kommunala konsumentvägledararbetet att dessa inte följs i önskad omfattning. Genom kontakter med enskilda konsumenter, anmälningar mot annonser, egna gjorda undersökningar osv. får vi regelbundet bevis för detta. En mer aktiv kontroll av efterlevnaden av riktlinjerna är en förutsättning för att de ska bli det styrmedel som var syftet när dessa infördes. Därför bör ansvaret för detta arbete läggas så nära källan som möjligt där problemen kan väntas uppstå. Vår erfarenhet pekar på att den kommunala konsumentvägledningen har de största förutsättningarna att fungera som sådan problemuppfångare. Därför bör denna kontroll av riktlinjerna läggas på den kommunala nivån.

Vår uppfattning är därför att man bör eftersträva att på sikt få denna omfördelning av ansvaret från central nivå till kommunal, i syfte att åstadkomma dels en effektivare kontroll, dels en snabbare ärendehantering.

För att denna omfördelning skall kunna ske är förutsättningen att det i samtliga kommuner inrättas konsumentrådgivning, vilket tyvärr inte är fallet idag.

Reservation:

Vi ledamöter, Borghild Johansson och Siv Eriksson, reserverar oss mot majoritetens i Konsumentnämnden beslut beträffande remissvar ang. "Konsumentpolitiska styrmedel" SOU 1983-40, då vi delar utredningens förslag och anser att några ändringar ej är nödvändiga.

1.20 Katrineholms kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden är förvånad över att utredningen endast vänt sig till producenter, importörer/grossister och i viss mån detaljister. Användarna av produkter och tjänster – konsumenterna – har lämnats utanför. Orsaken till att man anser efterlevnaden av riktlinjerna tillfredsställande torde missen av att inte höra vad konsumenterna har tyckt. Resultatet av efterlevnaden skulle då inte ens framstå som tillfredsställande.

I de fall konsument erhållit en så kallad "MÅNDAGSPRODUKT" har det i många fall visat sig att varken säljare, producent eller importör varit villig byta ut missfostret och taga ansvaret för en obrukbar produkt.

När det gäller "Passa-på-priser" avseende dagligvaror är det de stora grossistorganisationerna som styr. Landsbygdshutikerna har i många fall inte stora möjligheter att delta. Förpackningarna är för stora och det är inte möjligt få dela på dem. Detta gör att man inte kan konkurrera på lika villkor.

Under de senaste dagarna har vi på konsumentnämnden fått i klagomål på två varuhus för deras sätt att sänka priset 10 procent. I det ena ärendet rör det sig om dammsugare. En person köpte en dammsugare till – som han trodde – nedsatt pris. Efter några dagar önskade han köpa ytterligare en likadan dammsugare till samma nedsatta pris. Han upplystes då om att

han inte kunde detta för tiden hade gått ut. Men han kunde få köpa mot erläggande av det ordinarie priset. Ordinarie priset var samma som det nedsatta.

Det andra ärendet var köp av ångstrykjärn, som en dam betalat ett visst pris för. Några veckor senare kom det en folder i hennes brevlåda med erbjudande få köpa samma strykjärn för ett nedsatt pris, som var samma hon betalade för sitt strykjärn. Firman hade ökat det ordinariepriset med cirka 10 procent. Med detta vill vi redovisa att det inte är med sanning överensstämmande "att den 10-procentiga gränsen ej skapar någon speciell trygghet för konsumenten eftersom priset i 99% av fallen sänks med mera än 10%".

Avtalsvillkorslagen och konsumentkreditlagen är två lagar som säljarsidan har svårt att följa. Många ärenden anmäls inte till konsumentnämnden men de vi får in är en god mätare på hur man behandlar godtrogna konsumenter. Särskilt gäller detta konsumentens rätt till nedsättning av skuldbelopp vid förtidsbetalning av kreditbelopp.

Beträffande riktlinjer för sällskapsresor är det många som är ovetande om bestämmelserna.

Information till konsumenterna måste ökas. I nuläget är det många som inte vet vilka skyldigheter och rättigheter de har.

I vår inledning har vi framhållit det som en stor miss att utredningen inte gällt konsumenterna. Detta har vi försökt motivera här ovan. Konsumentverkets strävan utgår på att ge konsumenterna möjligheter att hävda sig mot säljarna. Om detta skall lyckas måste den lokala konsumentverksamheten förstärkas med fullmakter att ingripa med omedelbar verkan. Som det nu är går det ett till två år innan ett ärende kan slutföras och då är grunden för ingripandet bortglömd av den anmälade konsumenten.

Konsumentnämnden ansluter sig till riktlinjekommitténs förslag med det tillägget

att konsumentnämnderna får erforderliga fullmakter till direkt ingripande på det lokala planet; samt

att en sammanslutning – där konsumenten är medlem – på samma grund som branschsammanslutning får medverka förfarandet vid sidan om KO.

1.21 Flens kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden instämmer i stort med utredarnas förslag. De synpunkter som anförs har därför mer karaktären av randanmärkningar.

Konsumentnämnden har inget att erinra mot kommitténs förslag att den nuvarande ordningen för producentpåverkan behålls, med konsumentverkets riktlinjer som det främsta styrmedlet. Utredningens förslag om hur arbetet med framtagande av riktlinjer bör bedrivas från konsumentverkets sida förefaller relevant, men nämnden vill betona vikten av att konsumentverket aktivt arbetar för att få med konsumentorganisationerna i förhand-

lingsarbetet inför framtagande av nya riktlinjer. Ett mer aktivt deltagande från organisationer som representerar konsument- och löntagargrupper bör bl. a. innebära att möjligheterna till vidareinformation om konsument-skyddet i riktlinjerna till enskilda konsumenter ökar. Dessutom kan man naturligt utgå ifrån att konsumentorganisationerna besitter en kunskap om olika konsumentproblem som bör tillvaratas i utarbetandet av riktlinjer.

I utredningen föreslås vidare att ett system med självreglering införs. Detta innebär att näringslivets organisationer i vissa fall själva skall ta fram normer för att förbättra konsumenternas ställning. Ävenså skulle näringslivets organisationer själva kunna stå för övervakning av dessa normer. Detta förslag kan naturligtvis ses som ett utmärkt komplement till konsumentverkets riktlinjer, men bör nog inte ges den tyngd som utredningen tycks anse. Att man genom en ökad självreglering inom näringslivet skulle kunna frigöra resurser inom konsumentverket förefaller inte troligt.

I tider av ekonomiska svårigheter för hushållen bör snarast konsumentverkets resurser ökas för att genom riktlinjer och överenskommelser stärka konsumenternas ställning. Frivilliga åtaganden från näringslivets sida att skydda konsumenterna får på intet vis urholka det ansvar som konsumentverket har som övergripande myndighet på detta område.

1.22 Strängnäs kommuns konsumentnämnd: Konsumentverkets riktlinjer har säkerligen i många fall varit till nytta för konsumenterna, men efterlevnaden och informationen omkring dessa är bristfällig på många sätt.

De flesta konsumenter och många handlare känner inte till de riktlinjer som finns.

Konsumentverket måste verka för att i mycket större omfattning nå ut med information och även övervaka branscherna, att ta större ansvar. Det borde inte vara, som det är i dag, att bara de seriösa företagen rättar sig efter de överenskommelser som finns.

En satsning på ett färre antal riktlinjer och mera tyngd på de viktigaste kanske vore att nå ett bredare konsumentunderlag. Det är mycket viktigt att både handlare/företagare och konsumenter även på mindre orter känner till vad som gäller inom detta område.

Konsumentverket bör lägga en del av de resurser som avsätts för riktlinjearbetet även på bra informationsmaterial till kommunernas konsumentrådgivningar. På detta sätt kommer det förhoppningsvis också en bit närmare konsumenterna.

1.23 Länsstyrelsen i Kronobergs län: *Information och riktlinjer (kap. 9–10).* Grunden för riktlinjerna på informationsområdet är marknadsföringslagens (MFL) § 3. I denna paragraf stadgas, att näringsidkare kan åläggas "lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt". Utredningen framhåller, att detta enligt lagens bokstav innebär ett ganska strängt krav på behov, nytta eller efterfrågan av information. I

förarbetena till MFL anges situationer där "ett inte helt obetydligt behov föreligger" av information och "inte bara sådana fall som är särskilt allvarliga". Förarbetena är således betydligt mjukare än vad lagtexten ger anvisning om. I utredningen sägs också att MFL § 3 utan tvekan ger stöd för krav på information som avser bl. a.

- varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper
- lämplig användning, förvaring och skötsel av varan
- priset och betalningsvillkoren
- förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare
- vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten

Länsstyrelsen noterar med tillfredsställelse, att enighet råder mellan näringslivssidan och konsumentsidan om vilka krav på information som kan anses välmotiverade och som har stöd i gällande lag. Det har dock visat sig att efterlevnaden av vissa antagna riktlinjer om information varit tämligen ringa.

Grunden för ett väl fungerande marknadssystem är bl. a., att konsumenten får tillgång till information för att kunna göra ett rationellt val. Fortfarande måste informationen inom vissa områden betecknas som otillräcklig och länsstyrelsen vill understryka betydelsen av att alla goda krafter samverkar för att åstadkomma en förbättring. En av näringslivet självreglerande verksamhet kan vara en bit i ett sådant mönster, men konsumentverket/KO bör ändå vara den instans som bevakar att inte för konsumenterna viktiga informationsområden förblir obeaktade. Genom att lägga det övergripande ansvaret på en myndighet vinner man dessutom den fördelen, att även näringsidkare som står utanför branschorganisationer täcks in. Detta är viktigt, inte minst ur konkurrenssynpunkt. Man torde också kunna räkna med, att en av näringslivet bedriven självreglering minskar behovet av resurser på bevakningssidan, oavsett vem som står för övervakningen.

Riktlinjernas rättsliga karaktär (kap. 12)

Vid tillsynen av riktlinjernas efterlevnad har länsstyrelsen vid flera tillfällen erfarit, att detaljhandeln antingen varit okunnig om riktlinjers existens eller varit frågande inför den juridiska betydelsen av riktlinjer. Detta har varit fallet såväl i produktsäkerhetsfrågor som i informationsfrågor. Informationen om att riktlinjer existerar på vissa områden och vad dessa i praktiken betyder för den enskilde näringsidkaren har uppenbarligen haft svårt att tränga igenom.

Då marknadsföringslagens generalklausuler om information (§ 3) och produktsäkerhet m. m. (§ 4) är riktlinjernas juridiska bas, anser länsstyrelsen det vara väsentligt att detta klargörs. Den enskilde näringsidkaren måste på ett bättre sätt än hittills få information om dels att riktlinjer finns men också vad de praktiskt betyder. I det sammanhanget bör även information lämnas om vad som händer om riktlinjerna inte följs.

1.24 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: *Sammanfattande synpunkter på konsumentpolitiska styrmedel.* Utredningen har enligt länsstyrelsens mening gjort en noggrann genomgång och utvärdering av de konsumentpolitiska, producentpåverkande styrmedel – främst riktlinjesystemet – som samhället har infört. De överväganden och förslag som har framlagts synes välgrundade. Till sin karaktär verkar förslagen måttfulla. Länsstyrelsen har inga invändningar emot förslagen.

I direktiven för utredningen och i utredningens betänkande sägs det på flera håll att grunden för de konsumentpolitiska åtgärderna och styrmedlen skall vara att de skall stödja konsumenterna. Det sägs också att det för närvarande vore önskvärt med en mer aktiv medverkan av konsumentkollektivet. Samtidigt är det svårt i många avseenden att nå ut med information till konsumenterna, inte minst information om riktlinjer.

Då många konsumenter just nu får uppleva minskande reala inkomster och stigande priser och avgifter, är det mycket angeläget att de konsumentfakta och – råd som konsumentverket kan ge verkligen når ut till hushållen.

Marknaden för varor och tjänster blir efterhand mer och mer komplex, med ett ständigt större utbud. För konsumenterna blir den allt svårare att överblicka. Utredningen konstaterar att det finns stora, eftersatta informationsbehov. Länsstyrelsen bedömer utvecklingstakten så snabb att de konsumentpolitiska organen har svårt att hänga med. Det råder uppenbart en obalans mellan företagens reklamresurser i form av direktreklam i brevlådorna och dagspressannonser och samhällsorganens resurser för konsumentupplysning.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang väcka frågan om en omdisponering av resurserna hos konsumentverket. Enligt länsstyrelsens mening är det rimligt att samhället förstärker det stöd till hushållen som konsumentinformationen utgör. Detta gäller särskilt i ett läge när reallönerna sjunker och det gäller att begränsa olika krav på ytterligare samhällsservice.

Särskilda synpunkter

Länsstyrelsen vill här ange några synpunkter på vissa detaljfrågor i betänkandet. Utredningens tanke att förstärka riktlinjerna biträds. En ytterligare förstärkning kan uppnås om det i riktlinjerna framgår att företrädarna för förhandlingsparterna enats om riktlinjen i fråga. En ökad genomslagskraft kan därmed uppnås. Att riktlinjerna inte alltid får genomslagskraft f. n. kan skönjas ifråga om prisinformationen till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln. Riktlinjerna (KOVFS 1982: 1) innebär bl. a. att samtliga varor i skyltfönster bör vara prismärkta. Ännu ett år efter riktlinjernas ikraftträdande är emellertid detta på vissa håll inte fallet. Detta förhållande är icke tillfredsställande. Det framgår av den undersökning hemkonsumenten i länet nyligen företagit och redovisat till konsumentverket.

Betr. riktlinjer om produktsäkerhet till skydd för liv och hälsa kan det ibland vara angeläget att tillverkare tidigt får reda på konsumentorganisationens och samhällets bedömning huruvida sådana är önskvärda. Det kan därför övervägas om inte konsumentverket borde, exempelvis på begäran av berörda företag m. fl., så tidigt som möjligt ge besked om tänkta restriktioner i kommande riktlinjers form.

Länsstyrelsen har inledningsvis berört den obalans som råder mellan den kommersiella reklamen och samhällets resurser på konsumentområdet. Frågan är då hur ett bättre sakernas tillstånd skall kunna uppnås. Inom tillgängliga resursramar kan möjligen ytterligare effekt uppnås, exempelvis om konsumentmyndigheterna, på ett för gemene man lättillgängligt sätt, löpande kommer till tals. Ett utnyttjande av dagspressen i ökad utsträckning skulle då kunna vara en möjlighet. Om konsumentmyndigheterna exempelvis under en lätt igenkännlig rubrik "Dagens Konsument" löpande kan ge viktiga konsumentpolitiska tips så skulle sannolikt genomslagskraft uppnås. På samma sätt borde, inom ramen för radio och TV, informationsforum av typ "Dagens Konsument" skapas.

1.25 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden i Sundsvall instämmer i huvudsak i riktlinjekommitténs grundläggande överväganden och förslag.

Riktlinjer och konsumentpolitiska styrmedel

Konsumentnämnden kan ej instämma i kommitténs slutsatser att informationen om riktlinjer till företagen är tillfredsställande.

Som exempel kan nämnas 1982: I prisinformation och 1977: I riktlinjer för information till konsument vid tillfällig prisaktivitet för dagligvaror.

Efterlevnaden av riktlinjer för tillämpning av konsumentkreditlagen är långt ifrån tillfredsställande enligt vår mening. Det visar bl. a. marknadsundersökningen som utförts i väst-Sverige av några kommuner.

Övervakningen av uppställda regler och efterlevnaden av dem anser vi skulle kunna förbättras.

Instämmer i att konsumenterna bör förbättra sina kunskaper om riktlinjer m. m.

När det gäller näringslivets möjligheter till en självreglering såsom ett kompletterande styrmedel ställer sig nämnden tveksam till exempelvis normövervakning. Detta med tanke på att många näringsidkare ej är branschanslutna och för närvarande ej följer varken riktlinjer eller branschöverenskommelser.

Av övriga konsumentpolitiska styrmedel som tas upp i avsnitt 2.3.3. bör KOV:s verksamhetsområde förstärkas bl. a. verka för att utbildningen i konsumentfrågor för unga människor förbättras i *alla skolformer*.

Konsumentnämnden vill som avslutning understryka vikten av att den regionala och kommunala konsumentverksamheten förstärks. Det kom-

mer annars att vara svårt att möta de stora krav, som redan finns, som konsumenter och näringsliv ställer på verksamheterna särskilt vad gäller information om bl. a. marknadsföringslagens tillämpning.

1.26 Produktåterkallelsekommittén: *Riktlinjesystemet m. m. (avsnitten 3 och 9 i betänkandet).* Vi räknar med att MD, KO och KOV kan komma att spela viktiga roller i ett återkallelsesystem och att bl. a. riktlinjer kan komma att användas som styrmedel även i återkallelsesammanhang.

Riktlinjekommitténs överväganden och förslag i fråga om riktlinjer tar sikte på att stärka effektiviteten hos institutet. Vi tillstyrker förslagen från de synpunkter vi har att beakta.

Kommittén föreslår också att som ett kompletterande styrmedel vid sidan av riktlinjerna prövas en självreglering innebärande att näringslivets organisationer i vissa fall själva tar fram normer och svarar för normövervakningen under överinseende av KOV. Exempelvis på sådana lösningar inom återkallelseområdet förekommer utomlands. För Sveriges del kan hänvisas till de instruktioner som läkemedelsbranschens organisationer i samråd med socialstyrelsens läkemedelsavdelning har utarbetat för läkemedelsföretagens handläggning av reklamationer och indragningar av läkemedel. Vi vill, i det läge vårt arbete hittills har nått, endast uttala att styrmedel i form av en sådan självreglering under myndighetskontroll som det här gäller väl kan förtjäna att övervägas, åtminstone på vissa produktområden och i vissa särskilda hänseenden.

1.27 Konsumentpolitiska kommittén: Riktlinjekommitténs huvuduppgift har varit att se över och utvärdera olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område. Tyngdpunkten har därvid kommit att ligga på granskningen av de riktlinjer som utarbetats av KOV för företagens tillämpning av generalklausulerna i MFL.

I våra uppgifter ingår bl. a. att söka värdera konsumentpolitikens förutsättningar att möta de ändrade villkor som dagens och morgondagens konsumenter står inför. En av våra huvuduppgifter är därvid att göra en avvägning mellan producentpåverkan, konsumentinformation och konsumentutbildning samt ange var tyngdpunkten och resursanvändningen bör läggas i konsumentpolitiken. Vi skall vidare pröva om företagens och näringslivets självsanering när det gäller bl. a. marknadsföring och avtalsvillkor behöver utvecklas och stimuleras.

Vi har således att pröva den konsumentpolitik för vilken riktlinjer och självsanering m. m. utgör medel som skall förverkliga de uppställda målsättningarna.

Mot denna bakgrund är riktlinjekommitténs ingående redogörelse för och utvärdering av dessa konsumentpolitiska styrmedel självfallet av vikt för vårt arbete.

Med hänsyn till den korta tid som vi har arbetat och då vi alltså befinner oss i ett inledningsskede av kommittéarbetet finner vi det inte meningsfullt att i detta sammanhang anlägga synpunkter på betänkandet.

1.28 Kooperativa förbundet (KF): Riktlinjekommittén har haft i uppdrag att se över vissa konsumentpolitiska styrmedel, nämligen olika medel för producentpåverkan – framför allt konsumentverkets riktlinjer för företagens marknadsföring till konsumenter. Att riktlinjer används som styrmedel är särskilt intressant ur den synpunkten att riktlinjerna inte är rättsligt bindande föreskrifter utan en form av rekommendationer. Kommittén har förtjänstfullt undersökt och utvärderat riktlinjernas lämplighet som instrument att påverka näringslivet i fråga om både produktinformation och produktsäkerhet.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att konsumentverket nu tycks ha funnit framkomliga vägar och lämpliga uttrycksformer för riktlinjerna, och att dessa på det hela taget fungerar bra som styrmedel. KF ser inte någon anledning att ifrågasätta detta, inte heller att ifrågasätta kommitténs slutsats att det finns förutsättningar för att riktlinjerna framdeles skall kunna förbli ett effektivt producentpåverkande hjälpmedel. Det är också sannolikt att de kommer att fungera som ett ännu bättre instrument om, såsom föreslås, framtagningsarbetet mera markant än nu delas upp i två etapper: ett utrednings- och ett förhandlingsskede. KF tillstyrker detta förslag.

Konsumentensidans medverkan i förhandlingsarbetet diskuteras på s. 238 i betänkandet. Kommittén noterar att konsumentverket ganska konsekvent brukar inbjuda företrädare för organiserade konsumentgrupper, när förhandlingarna rör konsumentproblem inom dessas intressesfär. Enligt kommittén har dock de organisationer med bred förankring som i Sverige brukar anses representera det allmänna konsumentintresset, hittills inte funnit anledning att ta någon aktiv del i förhandlingsarbetet. Såvitt gäller konsumentkooperationen, med 1,9 miljoner medlemmar, är påståendet helt felaktigt. Vi har konsekvent deltagit i det förhandlingsarbete som vi fått inbjudan till.

Några nya styrmedel som alternativ till riktlinjerna föreslår kommittén inte. Den modell för "näringslivets självreglerande verksamhet" som vagt skisseras i betänkandet, får enligt KF:s mening inte utvecklas till ett självständigt konsumentpolitiskt styrmedel, utan bör endast vara ett komplement till riktlinjerna. Det är i och för sig bra om näringslivet tar på sig ett större ansvar än hittills för utformning och efterlevnad av normer på detta område – inte minst om det kan medföra kostnadsbesparingar för samhället. Det måste emellertid vara ett oeftergivligt krav att denna verksamhet organiseras och genomförs i nära samråd med konsumentverket. Den får naturligtvis inte heller utgöra något hinder för ett eventuellt riktlinjearbete på området. – En förutsättning för att modellen skall fungera är

att konsumentintressena blir beaktade i erforderlig utsträckning. Vi vill i det sammanhanget starkt betona att näringslivet här tar på sig en utomordentligt svår uppgift. Idén kan dock vara värd att pröva.

KF tillstyrker de åtgärder som föreslås i syfte att förtydliga riktlinjernas rättsliga karaktär.

1.29 Sveriges Industriförbund (SI): Sveriges Industriförbund har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande. Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM) har också avgett ett yttrande med anledning av betänkandet. SI är en av delegationens huvudmän och ansluter sig till vad som anförs i NDMs yttrande. Förbundet vill härutöver anföra följande vad gäller de förslag som framläggs i betänkandet.

Konsumentverkets handläggning av riktlinjeärenden m. m.

Förbundet vill bekräfta att riktlinjearbetet, efter påtagliga problem under de första åren efter införandet av riktlinjesystemet, numera fungerar bättre. Detta hindrar dock inte att en förbättring av Konsumentverkets (KOV) riktlinjearbete, genom den mall för arbetet som kommittén föreslår, har goda utsikter att ytterligare bidra till att samarbete mellan verket och näringslivet kan fungera på ett smidigt och fruktbärande sätt. Kommittén betonar dock att den "idealprocess" man föreslår inte alltid kan tillämpas beroende på speciella omständigheter i det enskilda fallet. Speciellt pekar kommittén på att verket kan ha svårt i den s.k. utredningsfasen ta fram material som på ett adekvat sätt belyser det konsumentproblem som diskuteras. Förbundet är självfallet berett att i den utsträckning resurserna medger i dylika fall bistå KOV med utredningshjälp. Det måste dock betonas att ansvaret för att en godtagbar utredning kommer till stånd måste åvila KOV.

Självreglering som styrmedelsalternativ

I avsnittet 9:3 föreslår kommittén att man prövar självreglering som ett komplement till KOVs riktlinjer och andra myndighetsinitierade åtgärder. Förslaget är enligt Förbundets mening mycket lovligt men borde inte ha begränsats till att avse endast självreglering. Uppkommande konsumentproblem löses nämligen inte alltid bäst genom uppställandet av olika regler. Många gånger torde andra åtgärder t. ex. branschvisa informationsprojekt vara både effektivare och billigare. Redan idag förekommer en lång rad olika projekt inom näringslivet, vilka kan sägas utgöra ett led i en självsanerande verksamhet. Det är beklagligt att kommittén inte sökt kartlägga förekommande aktiviteter av detta slag.

Förbundet anser att det finns all anledning att skapa bättre förutsättningar för olika självsaneringsprojekt inom näringslivet. För att detta skall kunna ske bör emellertid KOV och andra myndigheter ges någon form av "mandat" att först låta näringslivet självt söka lösa uppkomna konsument-

problem innan myndighetsåtgärder övervägs. Man måste också vara på det klara med att frivilliga system av det slag som här är aktuella inte kan få samma marknadstäckning som ett obligatoriskt system. Vidare måste man räkna med att det tar en viss tid innan ett självsaneringssystem får ordentlig genomslagskraft bland de företag som är anslutna till systemet. Å andra sidan visar efarenheten att den värdegemenskap som finns hos de företag som ansluter sig gör att systemet kan bli mycket effektivt.

1.30 Svensk Industriförening: Föreningen delar kommitténs uppfattning att såsom ett kompletterande styrmedel vid sidan av riktlinjerna bör en självreglering prövas innehållande att näringslivets organisationer i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning under överinseende av KOV.

1.31 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): *Beskrivning och utvärdering.* Tyngdpunkten i betänkandet ligger på beskrivning och utvärdering av marknadsföringslagen (MFL) och hur den kommit att tillämpas.

NDM konstaterar att kommittén med stor omsorg – och inte utan en viss omständlighet – beskrivit hur MFL och de regler som vuxit fram i dess hägn fungerat i praktiken. Kommitténs slutsatser i denna del bekräftar vad man haft på känn, nämligen att MFL fått ett förhållandevis gott genomslag samt att Konsumentverkets (KOV) riktlinjer vällat vissa problem men att en del av kritiken mot dem skjutit över målet.

NDM har medverkat vid praktiskt taget alla riktlinjeförhandlingar som hittills förts och också vid ett betydande antal andra normförhandlingar hos KOV. På grundval av erfarenheterna från dessa förhandlingar av skiftande art och omfång och av olika komplexitet vill NDM till en början betona att förhandlingarna mellan KOV och berörda näringslivsföreträdare präglats av båda parter strävan efter saklighet. Från verkets sida har mestadels visats en tydlig vilja att lyssna till framförda sakskaäl och även att beakta sådana. Då förhandlingarna dragit ut på tiden, har detta i övrigande antalet fall berott på ämnets komplicerade natur, särskilt svårigheterna att finna lösningar som kunde bedömas fungera i praktiken. Ibland har dock själva sakfrågan kommit i bakgrunden till följd av meningsskiljaktigheter antingen av mera övergripande natur, t. ex. om informationens form och överförande samt medieval, eller om valet av styrmedel och därtill knutna spörsmål. Dessa svårigheter i förhandlingarna, som framför allt förekom under de första åren, torde väsentligen vara att tillskriva en alltför ostrukturerad framtagningsprocess.

NDM anser att kommittén i avsnittet 3, Riktlinjesystemets tillämpning, på ett vederhäftigt och rättvisande sätt beskrivit hur riktlinjesystemet verkat hittills samt de problem som uppkommit och deras orsaker. NDM kan också ställa sig bakom kommitténs positiva grundsyn på systemet så som den kommer till uttryck i avsnittet i fråga. Den som bilaga 3: 1 intagna

intervjuundersökningen. Företagen och riktlinjesystemet, synes NDM vara ett värdefullt initiativ från kommitténs sida.

NDM vill ge kommittén ett särskilt erkännande för de principiella utredningarna i kapitel 5 om riktlinjer och annan producentpåverkan från konkurrenssynpunkt, om riktlinjer och tekniska handelshinder samt, inte minst, om kostnads- och nyttoeffekter av riktlinjer m. m.

NDM anser vidare att kommittén i kapitel 6, Information, på ett nyanserat sätt beskrivit hur riktlinjesystemet hittills fungerat som ett medel att förverkliga lagstiftarens ambitioner bakom generalklausulen om information (3 § MFL). Även utvärderingen är väl avvägd. Samma allmänna omdöme kan NDM avge när det gäller kapitel 7, Produktsäkerhet.

Såvitt NDM känner till är utredningen av de konsumentpolitiska styrmedlen den första stort upplagda utvärdering av rättsliga styrmedel som gjorts i vårt land. Det kan därför tyckas något förvånande att kommittén inte funnit sig föranlåten att belysa och diskutera de metodproblem som man ställs inför när det gäller att utvärdera hur rättsliga regelkomplex påverkar olika adressatgruppers beteenden. Enligt NDMs mening framstår det som en brist att kommittén inte närmare belyst vilka ambitioner det är realistiskt att uppställa när det gäller följsamhet till samhällseliga normer av skilda slag på marknadsföringens område. En sådan belysning synes vara angelägen inte minst när det gäller att ge en bakgrund till utvärderingen av riktlinjer som konsumentpolitiskt styrmedel, jämfört med andra tänkbara styrmedel av mera konventionell typ. Erfarenheten från debatten kring riktlinjer som ett konsumentpolitiskt styrmedel visar nämligen att man på olika håll, både bland förespråkare för och kritiker av riktlinjesystemet, svävar i den villfarelsen att direkt rättsligt sanktionerade normer med något slags naturnödvändighet alltid skulle vara mera effektiva än normer av annat slag, t. ex. i form av riktlinjer. Verkligheten är emellertid mycket mera komplicerad. Visserligen är tillgången till systematiserat vetande om effektiviteten hos olika sociala styrmedel begränsat. Redan nu kan det dock slås fast att ett stort antal faktorer påverkar normföljsamheten och att det ingalunda är givet att rättsligt sanktionerade normer i alla sammanhang följs bättre än normer som är sanktionerade på annat sätt.

Mot nu anförda bakgrund väcker den rättsjämförande studien i bilaga 2: 3, Fem myndigheters styrmedel, särskilt intresse. Kommittén jämför här olika styrmedelstekniker. Tyvärr stannar det vid en ansats till en huvudsakligen deskriptiv framställning. Effektanalyser saknas. Studien har inte heller avsatt nämnvärda spår i själva betänkandet. NDM finner det beklagligt att man inte tagit vara på möjligheten att i detta söka åtminstone skissera vissa generella principer för vad en utvärdering av normer skall omfatta och hur den skall genomföras.

Den omfattande rapport som ledamoten Bernitz utarbetat om konsumentpolitiska styrmedel i utlandet (bilaga 2: 4) innehåller sakinformation av stort intresse. Detta material har emellertid inte systematiskt utnyttjats i själva betänkandetexten, vilket också är att beklaga.

I anslutning till dessa allmänna synpunkter på kommitténs beskrivning och utvärdering av MFL och riktlinjesystemet finner sig NDM föranlåten att redovisa några egna iakttagelser.

Liksom rättsregler fungerar riktlinjer olika väl i olika sammanhang. Orsakerna till detta är enligt NDMs bedömning oftast inte att söka i själva styrmedlets beskaffenhet utan i andra förhållanden. Som exempel kan anföras de problem som uppkommit när det gäller att normera produktinformation utanför säljstället (jfr särskilt avsnitt 6.5). Svårigheterna har betingats av informationens innehåll och mediet och hade säkerligen varit desamma om statsmakterna 1975 valt ett annat styrmedelssystem, t. ex. den modell som Reklamutredningen skisserade i betänkandet Information i reklamen (SOU 1974: 23). Ett annat exempel: I några fall har KOV ålagts av lagstiftaren att komplettera viss lagstiftning med riktlinjer. Så var fallet vid tillkomsten av konsumentkreditlagen. Det är ett ofta noterat förhållande att Riktlinjer för tillämpning av konsumentkreditlagen (KOVFS 1979: 1) inte fungerat enligt intentionerna. Detta beror delvis på tekniska ofullkomligheter hos en del av reglerna – brister vilka inte kunde förutses vid förhandlingarna som måste genomföras under betydande tidspress. Den svaga genomslagskraften hos reglerna om uppgifter om den s. k. effektiva räntan beror dels på att konsumenterna inte förstått innebörden av begreppet dels på att begreppet är svårt att hantera, även inom handeln. Riktlinjerna i fråga är också f. n. föremål för revision i syfte att komma till rätta med vissa konstaterade svagheter.

I den mån riktlinjer används som medel att åstadkomma påtagliga beteendeförändringar – och detta har ju särskilt varit fallet på informationsområdet – får man räkna med att det tar tid att uppnå målet. I många fall räcker det f. ö. inte med att ställa upp regler. Man måste också skapa förståelse och motivation för det eftersträfvade beteendet hos adressaterna. Det sagda gäller inte bara på konsumentpolitikens område utan är ett allmängiltigt förhållande, vilket inte heller har något omedelbart och nödvändigt sammanhang med det styrmedel eller den styrmedelsmix som väljs.

I den allmänna debatten har det hävdats att det ofta tar alltför lång tid för KOV att förhandla fram riktlinjer och att en rätt för verket att meddela rättsligt bindande föreskrifter generellt sett snabbare skulle föra fram till målet. Såvitt NDM kunnat finna saknas empiriskt underlag för allmängiltiga påståenden av denna art. Redovisningen i bilaga 2: 3 ger inte stöd för antaganden i vare sig den ena eller den andra riktningen. NDMs egna erfarenheter och de informationer som NDM sökt få fram via sina huvudmän visar att en myndighet oftast behöver en ganska lång tid för att ta fram rättsligt bindande föreskrifter och att framtagningsprocessen binder förhållandevis betydande resurser, bl. a. för utredning och överläggningar med berörda intressenter. Ingenting tyder på att framtagningen av bindande föreskrifter normalt skulle ske snabbare än framtagning av riktlinjer med motsvarande sakinnehåll.

KOVs handläggning av riktlinjeärenden m. m.

Mot bakgrunden av sina inledningsvis redovisade, omfattande erfarenheter från riktlinjeförhandlingarna ställer sig NDM helt bakom kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 9.4 beträffande KOVs handläggning av riktlinjeärenden och andra styrmedelsfrågor. NDM kan också bekräfta kommitténs iakttagelser att förhandlingsarbetet numera löper betydligt bättre än under de första åren. Som kommittén påpekar beror detta också på att man även på näringslivssidan fått fram lämpliga rutiner.

Självreglering som styrmedelsalternativ

Kommittén förordar i avsnitt 9.3 att man även i vårt land prövar självreglering som ett kompletterande styrmedel vid sidan av KOVs riktlinjer – och väl även vid sidan av andra myndighetsinitierade åtgärder. Som kommittén redovisar har NDM på dess begäran avlåtit en pm vari NDM framför vissa synpunkter på och skisserar förslag om hur ett självregleringssystem av normtyp skulle kunna etableras (bilaga 9:1).

Kommittén betonar i sina överväganden, enligt NDMs mening med all rätt, att det är en etablerad grundprincip i svensk konsumentpolitik att näringsidkarna har ett förstahandsansvar för att konsumenternas intressen blir tillgodosedda. Vidare skall de konsumentvårdande myndigheternas producentpåverkande arbete inriktas på att söka åstadkomma resultat för konsumenternas bästa i nära samverkan med näringslivet och i första hand på frivillighetens väg. NDM vill i detta sammanhang framhålla att näringslivets roll när det gäller att främja god affärssed på marknadsföringsområdet måste ses i ett vidare perspektiv än kommittén – troligen mot bakgrund av direktiven – ansett sig kunna göra i betänkandet. Kommittén har i huvudsak uppmärksammat självreglering i form av intern normbildning och normövervakning inom näringslivet. Av tradition förekommer inom såväl företagen som näringslivets organisationer internaktiviteter av många andra slag för att befästa och vidareutveckla god affärssed i marknadsföringen. Sett från funktionell synpunkt utgör även dessa aktiviteter, helt eller delvis, konsumentpolitiska styrmedel och en form av självreglering.

Såsom NDM redan antytt i sin pm till kommittén förutsätter en realistisk bedömning såväl av näringslivets hittillsvarande roll som av möjliga insatser från dess sida i framtiden på förevarande område att man har blicken öppen för att normbildning och normövervakning bara är ett bland många styrmedel. NDM vill också erinra om att det råder ett nära samspel mellan den rättsliga normbildningen på marknadsrättens område och normbildningen inom näringslivet – ”god affärssed” utgör ett centralt rekvisit i MFLs viktigaste generalklausul, 2 § MFL. Enligt NDMs uppfattning är det att beklaga att kommittén i sina överväganden inte diskuterat – eller kanske rättare, inte ansett sig kunna diskutera – styrmedelsproblematiken i detta vidare perspektiv.

Man saknar också en diskussion av självregleringens förutsättningar, svagheter och styrka. NDM vill här särskilt betona att man måste beakta att självreglering, liksom andra sociala processer av motsvarande slag, är en komplex företeelse som väl kan påverkas utifrån men som inte låter sig kommenderas. Detta ger självregleringen en förankring inom adressatkretsen (en "djupdimension") som en mer eller mindre tvångsvis genomförd normering ofta inte kan påräkna att få och som i många fall kan kompensera den kanske större breddverkan hos den senare. Å andra sidan måste man ha blicken öppen för att självreglering som styrmedel betraktat ofta är trögrörig, bl. a. som en följd av sin komplexitet. Redan av det nu sagda torde framgå att valet av lämpligaste styrmedel eller styrmedelsmix inte kan ske med stöd av några förhållandevis enkla, generellt giltiga mallar utan måste anpassas till förhållandena på det område eller till den företeelse som är föremål för uppmärksamhet.

NDM erinrar om att delegationen enligt stadgarna har till uppgift bl. a. att verka för att konkurrensen inom näringslivet, i synnerhet marknadsföringen, bedrivs i enlighet med god affärssed. NDM fullföljer härvidlag en sedan lång tid tillbaka väl etablerad tradition inom det svenska näringslivet. Ett viktigt led i verksamheten är att på olika sätt verka för och stimulera interninsatser på olika plan i syfte att främja god affärssed i marknadsföringen.

NDMs kansli har fortlöpande kontakter med närmast motsvarande näringslivsorgan i bl. a. Finland och Norge samt Frankrike, Storbritannien, USA och Förbundsrepubliken Tyskland liksom med Internationella Handelskammaren. NDM kan på detta sätt nära följa den internationella utvecklingen av självregleringen (i vidsträckt mening) på marknadsföringens område.

Sedan NDM avlät sin pm till kommittén har självregleringsfrågor och andra näringslivsinterna initiativ diskuterats vidare inom näringslivet, både i och utanför NDM. NDM har även kunnat notera ett växande intresse i andra länder för vad som ofta, men något missvisande, brukar benämnas "soft law". Detta intresse kan förmärkas även i länder där man inte, som hos oss, har en tradition av självreglering och "civic spirit" inom företagsamheten att falla tillbaka på.

Uppfattningen inom NDM är att man inte vare sig kan eller bör begränsa näringslivets interninsatser till normbildning. NDM har i sitt arbetsprogram för 1984 avsatt resurser för att arbeta vidare med dessa frågor i syfte att lägga fram förslag till konkreta projekt. NDM har också nyligen inlett informellt samråd med KOV för att bl. a. kartlägga områden där behov av åtgärder kan föreligga och utomrättsliga näringslivsinitierade aktiviteter kan utgöra ett realistiskt alternativ till mera renodlat myndighetsorienterade styrmedel.

1.32 Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS): Utredningen har haft uppdraget att utvärdera och se över olika producentpåverkande styrmedel inom konsumentpolitiken. Man skulle särskilt granska Konsumentverkets riktlinjer för företagens tillämpning av generalklausulerna i marknadsföringslagen om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet.

Som konstateras i såväl direktiven för utredningen, som i utredningens betänkande har samhället påtagit sig ett allt större ansvar för normbildningen inom konsumentpolitikens område. Utredningen har ej haft i uppgift att överväga ändringar i de grundläggande principer som konsumentpolitiken bygger på, utan snarare att se över de tekniska formerna för producentpåverkan.

SIS vill rent principiellt hävda att konsumentens ställning stärks främst genom förbättrad kunskap om och förmåga att uttrycka krav på produkter som saluförs. En allt för långt driven samhällelig normbildning minskar på sikt konsumentens vaksamhet och ifrågasättande av undermåliga produkter. Enligt SIS mening bör därför varje förslag om ökad reglering av marknaden noga prövas, så att endast verkligt angelägna områden blir föremål för ingripanden.

En sådan återhållsamhet från samhällets sida medför också att negativa effekter på andra områden, än det rent konsumentpolitiska, undviks. Det kan gälla effekter på handelspolitik och näringspolitik, men också allmänna ekonomiska effekter om t. ex. kravnivåer sätts högre än vad konsumenten är beredd att betala för.

När det gäller utredningens förslag angående riktlinjearbetet berör SIS följande frågor: initieringsprocessen, anslutningen till standard, samt riktlinjernas rättsliga karaktär. Beträffande produktsäkerhetsfrågorna vill SIS särskilt framhålla "tredje-parts-certifiering" som en alternativ form för kvalitets- och säkerhetspåverkan.

Initiering av riktlinjearbete

Den probleminventering och -analys som bör föregå varje nytt riktlinje-projekt har stora likheter med de överväganden som görs vid start av nya standardiseringsprojekt. SIS betonar här betydelsen av att varje problemområde noga vägs mot andra problemområden innan arbetet sätts igång, så att resurserna verkligen används för de mest angelägna områdena. Den interna instruktion (Betänkandets bilaga 3:2) som nu uppges gälla för handläggning av riktlinjer inom Konsumentverket bör på denna punkt utvecklas, så att initiativ till riktlinjearbete utsätts för en omsorgsfull prövning. Bl. a. bör man redan på detta stadium undersöka vilka andra vägar som kan leda till det aktuella problemets lösning utan att riktlinjer i den mening som här avses behöver tas fram.

Anslutningen till standard

Utredningen framhåller betydelsen av att fler standarder tas fram inom konsumentvaruområdet. Arbetet inom SIS bör enligt utredningen om möjligt intensifieras. SIS noterar med tillfredsställelse denna positiva inställning till standardiseringen.

En betydande del av den standardisering som rör konsumentvaror bedrivs vid de till SIS anslutna fackorganen BST (Byggstandardiseringen), SEK (Svenska Elektriska Kommissionen) och SMS (Sveriges Mekanstandardisering). Här rör det sig om bostäders inredning och utrustning, hushållsmaskiner och hemelektronik, bilar, cyklar och fritidsbåtar etc.

Andra frågor behandlas inom SIS-STG (SIS Standardiseringsgrupp) som för övrigt tillsatt en särskild huvudkommitté för området konsument- och säkerhetsteknik (HK 36) med ansvar för sådana konsumentvaror som inte naturligt faller inom fackorganens eller andra huvudkommittéers arbetsområden. Som exempel på konsumentvaror som behandlas inom HK 36 kan nämnas sporthjälm, flytvästar, kläd- och skomått, möbler, leksaker.

Sedan huvudkommitténs tillkomst 1977 har ett kontinuerligt informationsutbyte ägt rum mellan Konsumentverket och SIS med fackorgan, rörande pågående och planerat arbete med riktlinjer inom Konsumentverket och med standarder inom standardiseringsorganen. Detta har skett mot bakgrund av att HK 36 har till uppgift att vara forum för informationsutbyte mellan Konsumentverket och standardiseringsorganen och för behandling av principfrågor rörande standardisering av konsumentvaror.

I många fall hänvisar Konsumentverkets riktlinjer till gällande standarder för tekniska krav på produkter och/eller provningsmetoder. I andra fall har standardiseringsarbete och riktlinjearbete gått hand i hand. Ett gott exempel härpå är arbetet med europeisk (senare internationell) standard och svenska riktlinjer för leksakers säkerhet. Där har samarbetet lett till att Konsumentverkets riktlinjer hänvisar till den svenska standard som nästan hundra procentigt kommer att överensstämma med den internationella standarden.

Trots den goda samverkan som alltså finns mellan Konsumentverket och standardiseringsorganen torde ytterligare ansträngningar erfordras för att fördjupa samarbetet och därmed säkerställa att standardiseringsarbetets resultat kan utnyttjas optimalt i det konsumentpolitiska arbetet.

SIS har noterat att den i betänkandets bilaga 3:2 återgivna Konsumentverkets interna instruktion i intet avseende berör kontakterna med standardiseringsarbetet. Som framgått ovan finns sådana kontakter mellan SIS och Konsumentverket. Dessa kontakter kan lämpligen preciseras i instruktionen.

SIS är av den meningen att riktlinjer för produkters utformning och prestanda bör bygga på standarder i så stor utsträckning som möjligt. Genom SIS aktiva deltagande i det internationella standardiseringsarbetet undviks därigenom uppkomsten av onödiga hinder för den internationella handeln.

Riktlinjernas rättsliga karaktär

Utredningen föreslår att riktlinjer skall vara den term som även i fortsättningen åsätts Konsumentverkets regler angående företagens marknadsföring och produktutformning. Genom vissa föreslagna förtydliganden i riktlinjernas ingress skulle riktlinjernas innebörd bli lättare att förstå.

SIS konstaterar att utredningen å ena sidan funnit att riktlinjerna i praktiken fungerar som om de vore bindande regler (föreskrifter) utan stöd i formell normgivningskompetens. Utredningen önskar heller inte att riktlinjerna betraktas som enbart rekommendationer.

Å andra sidan konstaterar utredningen att det inte är befogat att föreslå ett system med bindande regler. SIS vill här instämma i kommitténs bedömning. Den betydande grad av osäkerhet om riktlinjernas rättsliga status som påtalats, främst från näringslivet, torde dock komma att kvarstå även i fortsättningen. Det torde därför vara än mer befogat att undvika styrning medelst riktlinjer om inte särskilt synnerliga skäl föreligger.

1.33 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Hemkonsulenterna instämmer i huvudsak i kommitténs förslag som ligger inom ramen för nuvarande system med konsumentverkets riktlinjer som främsta styrmedel. Riktlinjer har blivit ett etablerat regelsystem på konsumentpolitikens område och kan därför användas för att förbättra konsumenternas ställning.

Övervakningen av uppställda regler och efterlevnaden av dem anser vi skulle behöva förbättras. Utredningens förslag om självreglering, innebärande att näringslivets organisationer själva i vissa fall tar fram normer och svarar för normövervakning, synes vara ett tänkbart komplement till riktlinjer. Resurserna finns ju. År 1983 uppgår kostnaderna för företagens direktreklam samt annonser till 8 miljarder kronor, vilket kan jämföras med Konsumentverkets hela budget på 39 miljoner kronor.

Vi instämmer med kommittén att det vore önskvärt med en mer aktiv medverkan av konsumentkollektivet. Detta förutsätter dock att information når ut och skapar medvetna och kunniga konsumenter. Dock finns det tyvärr många exempel på ovillighet från näringslivets sida att informera konsumenterna. Konsumentverkets försök för några år sedan att sprida information via faktablad i butikerna blev t. ex. inte särskilt framgångsrika, bl. a. beroende på att handeln var ovillig att betala verkets självkostnad för faktabladen. Även när det gäller information utanför säljstället har det visat sig svårt att vinna gehör för konsumentkravet om faktaupplysningar i reklamen, vilka betecknats som "informationsövergödning" och "negativ informationskoppling".

Då löntagarna, som är en stor grupp konsument, just nu befinner sig i en lång period med minskande reala inkomster och stigande priser och avgifter, är det mycket angeläget att verkligen nå ut till hushållen med konsumentfakta. Eftersom förslaget om självsanering är förankrat inom näringslivet är det vår förhoppning att det ska medföra en förbättring av

efterlevnaden av det informationskrav som finns i marknadsföringslagen. Konsumentverket/KO bör ändå vara den instans som tillsammans med länsstyrelsens hemkonsulenter kontrollerar efterlevnaden och bevakar att inte för konsumenten viktiga informationsområden förblir obeaktade.

Om konsumentinformationen trots kommitténs föreslagna åtgärder inte skulle förbättras jämfört med situationen i dag bör man efter en tid överväga andra åtgärder, exempelvis att redan vid utarbetande av riktlinjer förankra dessa i marknadsdomstolen.

Riktlinjernas rättsliga karaktär

Vid den marknadsbevakning som hemkonsulenterna bedriver har det visat sig att kännedom om riktlinjernas existens och juridiska status idag är dålig i detaljhandeln. I likhet med kommittén anser vi det viktigt att riktlinjernas rättsliga innebörd förtydligas och stöder kommitténs förslag härvidlag. Bättre information från både myndigheter och näringsliv behövs också för att riktlinjerna skall fungera som ett verksamt styrmedel för producentpåverkan.

1.34 Konsumentvägledarnas förening: Enligt konsumentverkets instruktion skall man söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Riktlinjer betraktas som det viktigaste instrumentet för sådan påverkan.

Från konsumentvägledarnas sida kan vi instämma i denna uppfattning. Riktlinjer har blivit ett viktigt instrument för att uppnå jämlikhet i konsumentpolitiken, även om resurser för såväl skapande som övervakning av riktlinjer hittills inte varit tillräckliga.

Utarbetandet av riktlinjer förutsätts ske genom förhandlingar mellan konsumentverket och näringslivet, men konsumentverket har också möjligheter att ge ut riktlinjer utan näringslivets medverkan. Hittills har dock riktlinjerna framtagits i samråd med näringslivet. Detta har inte skett utan problem. Förhandlingarna har många gånger tagit lång tid, och det har också hänt att förhandlingar avslutats utan att uppgörelse har träffats. Långa behandlingstider och ett långtgående kompromissande kan innebära att konsumenternas behov till slut inte kommer i främsta rummet.

När nu riktlinjekommittén lägger fram sitt betänkande "Konsumentpolitiska styrmedel" ges den hittillsvarande verksamheten positiva omdömen. Bl. a. säger man att "Informationen om riktlinjerna till företagen bedömer vi vara tillfredsställande", "Kunskaperna hos företagen i gemen om förekomsten av riktlinjer synes vara god. Förbättringar av konsumenternas kunskaper är önskvärd", och "Övervakning av uppställda regler och efterlevnaden av dem kan betraktas som tillfredsställande".

Utredningens uttalande om dåliga kunskaper om riktlinjer hos konsumenterna anser vi vara felaktigt. Det har aldrig varit meningen att konsumenterna skall informeras speciellt. Riktlinjerna är avsedda för näringsid-

kare och dessa förutsätts följa dem. Om så sker är informationen till konsumenterna av underordnad betydelse. Vi kan ej heller instämma i de övriga uttalandena. Vid förfrågan hos konsumentvägledarna i de 25 största kommunerna biträdde denna vår uppfattning av flertalet tillfrågade:

44 % bedömer informationen om riktlinjer till företagen som dålig, 39 % vet ej, och endast 13 % anser den vara bra!

61 % bedömer företagens kunskaper om riktlinjer som dåliga, 13 % vet ej, och endast 13 % anser dem vara bra!

74 % anser att övervakningen av riktlinjer fungerar dåligt, 9 % vet ej, och 4 % anser den fungera bra!

Resultatet är ett klart underkännande av det sätt på vilket det nuvarande systemet tillämpas. Undersökningsresultatet visar också att det förslag som utredningen har lagt om självreglerande styrmedel som näringslivet skulle åta sig, knappast skulle ha en möjlighet att fungera.

Ett exempel som illustrerar de erfarenheter på vilka vi bygger vår uppfattning gäller prisinformation. Kommittén anser att priset är en väsentlig information i samband med köp. Om jämförpriser saknas är det rationella köpbeslutet i praktiken omöjligt. Jämförpriser vid dagligvaruköp tycks det dock vara omöjligt att få fram genom frivilliga förhandlingar. I en för alla konsumenter central informationsfråga borde efter tio års förhandlingar lagstiftning ha övervägts.

Vidare anser vi att företagens informationsverksamhet i stort sett inte har som främsta syfte att uttala sig om konsumenternas behov. När kommittén talar om riktlinjer som har självreglering som styrmedel och säger att en eller flera branschorganisationer *gärna* i samråd med KOV skulle stå för informationen vill vi understryka vikten av att branschöverenskomelser *måste* ha träffats med konsumentverket om konsumentintresset ska kunna förutsättas bli skyddat. I motsats till kommittén ställer vi oss skeptiska till företagens "kundkontaktavdelningar", särskilt med tanke på möjligheterna att stärka svaga konsumentgruppers situation på marknaden.

Utredningen menar att de lokala konsumentorganen skulle kunna spela en viktig roll också när det gäller att verka för att styrmedlen fungerar på avsett sätt. Detta uttalande kan vi biträda. Dock måste framhållas att konsumentverkets resurser kraftigt måste ökas, både vad gäller införandet av nya riktlinjer och handläggningen av ärenden beträffande misstänkta överträdelse.

Vi vill också betona möjligheterna hos de kommunala konsumentorganens rådgivningsverksamhet att avläsa konsumenternas behov. Med hjälp av statistik från denna verksamhet kan man på ett säkert sätt avläsa dessa.

På så sätt finns möjligheter att bilda sig grundläggande uppfattningar om konsumenternas behov av riktlinjer, och därmed också att utnyttja denna information såväl vid beslut om tillkomst av nya riktlinjer som vid prioriteringsbeslut.

1.35 Kooperativa konsumentgillesförbundet: Kooperativa konsumentgillesförbundet kan i många delar ansluta sig till de förslag som läggs av riktlinjekommittén, även om förbundet kanske inte är lika odelat övertygad om att riktlinjesystemet från konsumentsynpunkt fungerar så tillfredsställande som kommittén tycks anse. Riktlinjesystemet bygger på samarbetsvilja och kräver tid och resurser från båda sidors parter och leder ofta till kompromisser. Systemets svagheter kan i vissa fall komma att accentueras, t. ex. då alltför sned balans beträffande parternas resurser inträder och/eller samarbetsviljan kan ifrågasättas. Alla näringslivsföreträdare kan kanske inte förutsättas vara "gentlemän".

Vidare vill förbundet tillstyrka de åtgärder som föreslås för att förtydliga riktlinjernas rättsliga karaktär.

1.36 Husmodersförbundet Hem och Samhälle: Förbundet delar uppfattningen att riktlinjerna för arbetet bör baseras på förhandlingsöverenskommelser, som står i god överensstämmelse med lagstiftarnas intentioner. Det är en styrka att man kan förhandla fram sådana riktlinjer och att kunskaperna då lättare föres ut till företagen. Ur konsumentens synpunkt är det dock lika viktigt att kunskaperna också sprides till dem som köper varorna och konsumerar dem. Ökad information liksom ökad kunskap genom undervisning och orientering om olika varor är viktiga moment i arbetet för spridning av riktlinjerna, spec. gäller detta varor som på ett eller annat sätt kan vara skadliga för konsumenten. Viktigt är också att sådana riktlinjer utfärdas att dessa efter information kan uppfattas på ett riktigt sätt av konsumenten. De förslag utredningen lämnat är ganska svåra för den vanlige konsumenten att få ut konkreta fakta ur vilka kan bli till nytta i den praktiska konsumtionen.

En mer överskådlig sammanställning över aktuella riktlinjer är nödvändig om informationsarbetet skall ge bättre resultat än hittills, vilket är särskilt angeläget.

1.37 Landsorganisationen i Sverige (LO): Utredningsuppdraget och utvärdering. Kommitténs uppdrag har varit att utvärdera och se över olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område. Tyngdpunkten i arbetet har legat på att granska de riktlinjer som utarbetas av Konsumentverket (KOV) för företagens tillämpning av generalklausulerna i marknadsföringslagen om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet. Kommittén har utvärderat styrmedlen från såväl praktiska som rättsliga utgångspunkter och har omfattat KOVs riktlinjer, KOVs handläggning av enskilda ärenden, marknadsdomstolens beslut samt konsumentombudsmannens föreläggande. Kommittén är enig om att det inte finns några grundläggande brister i den nuvarande ordningen och att efterlevnaden av riktlinjerna är tillfredsställande. Enigheten beror förmodligen på sammansättningen av kommittén, företrädare för näringslivet

har dominerat. Kommittén har gjort en grundlig utvärdering av riktlinjearbetet men ger en alltför positiv bild av hur riktlinjesystemet hittills har tillämpats. Det borde vara självklart att efterlevnaden av riktlinjerna skulle vara tillfredsställande eftersom de är produkter av förhandlingar mellan KOV och näringslivet. LO har en annan uppfattning än kommittén. LO anser att riktlinjesystemet har grundläggande brister. Dessa består i att:

- Riktlinjerna bara är rekommendationer.
- Förhandlingarna med näringsliv och branschorganisationer tar lång tid, ofta flera år. Detta beror vid flera tillfällen på ovilja från näringslivet.
- KOV har fått sina anslag minskade under flera år. Riktlinjearbetet tar stora resurser.
- Efterlevnaden av riktlinjerna är dålig.

Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén föreslår att den nuvarande ordningen för producentpåverkan bibehålls. Konsumentverkets (KOVs) ärendehandläggning blir även i fortsättningen det kvantitativt sett mest betydelsefulla styrmedlet för producentpåverkan. Riktlinjerna består som det viktigaste styrmedlet av normkaraktär. Näringsidkarna och deras organisationer bör stimuleras att mera aktivt engagera sig i arbetet att förbättra konsumenternas ställning bl. a. genom ett kompletterande styrmedel för en självreglering.

Om kommitténs förslag ang. "riktlinjerna" verkligen skall bli ett bättre skydd för konsumenterna anser LO att det måste bli möjligt att upphöja riktlinjerna till bindande föreskrifter med sanktionsmöjligheter. Detta blir då i princip samma slags uppgift som livsmedelsverket fullgör när de meddelar föreskrifter om innehåll i livsmedel eller den som arbetsarskyddsstyrelsen fullgör när den meddelar föreskrifter om skyddsanordningar för maskiner.

LO förordar att KOV genom sin styrelse får befogenheten att utfärda dessa föreskrifter med sanktionsmöjligheter för områden där behov uppstår.

Kommittén förordar också att som ett kompletterande styrmedel pröva former för frivillig samverkan mellan KOV och näringslivet, s. k. självreglering, i stil med vad som finns i andra länder.

LO ser positivt på detta och anser att det är ett viktigt komplement till all marknadslagstiftning. Det har heller inte funnits några hinder för vare sig näringsliv eller handel att följa redan träffade överenskommelser och riktlinjer. LO kan här nämna ett par av de riktlinjer som efterlevs mycket dåligt, nämligen riktlinjen för tillämpning av konsumentkreditlagen och riktlinjen om prisinformation till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln.

LO anser att det är av största vikt att KOV även i fortsättningen skall ha ett övergripande ansvar för att nödvändiga normer tas fram på marknadsföringens område. Risker finns annars att självreglering främst leder till konkurrensbegränsning och mindre av förbättringar för konsumenterna.

1.38 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

- Den nuvarande ordningen för producentpåverkan bör i sina huvuddrag bibehållas. KOVs ärendehandläggning förblir således det kvantitativt sett mest betydelsefulla styrmedlet för producentpåverkan. Riktlinjerna består som det viktigaste styrmedlet av normkaraktär.
- Dessa riktlinjers rättsliga karaktär bör dock ändras så att det blir formellt bindande föreskrifter.
- Till dessa bindande föreskrifter bör kopplas sanktionsmöjligheter.
- Det är önskvärt – men alls inte tillräckligt – att näringslivet och dess organisationer vidtar åtgärder i syfte att reglera det egna marknadsuppträdandet (självreglering). Det är dock av största vikt att konsumentverket även i fortsättningen har det övergripande ansvaret för att nödvändiga normer tas fram. Denna självreglering torde ha sin största utvecklingsmöjlighet på informationens område och kan där finnas vid sidan av KOVs riktlinjer.
- Arbetet på att uppnå förbättrade regler för näringsidkarnas information till konsumenterna bör intensifieras.

1.39 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): Riktlinjekommitténs uppdrag har varit att utvärdera och se över olika producentpåverkande styrmedel på konsumentpolitikens område. Tyngdpunkten i arbetet har legat på att granska Konsumentverkets riktlinjer för hur företagen skall tillämpa marknadsföringslagens generalklausuler om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet.

Kommittén har haft en ganska snäv sammansättning. Utredningsarbetet tycks ha dominerats av företrädare för parterna i riklinjeförhandlingarna, dessutom av allt att döma främst av näringslivsparten. En mer allsidig sammansättning hade enligt TCOs mening måhända lett till att kommittén blivit mindre säker på sin huvudslutsats, den som samtidigt är en grundläggande utgångspunkt för de framlagda förslagen, nämligen att det inte synes föreligga "några mer fundamentala brister" (sid 229) i riktlinjesystemet.

Kommittén ger en alltför positiv bild av hur riktlinjesystemet hittills tillämpats. TCO anser systemet lida av brister, som i vissa fall skulle kunna kallas fundamentala.

För det första tar riklinjeförhandlingar ofta lång tid, ibland åtskilliga år. De nyligen avslutade förhandlingarna om riklinjer för information vid marknadsföring av viss elmateriel började föras redan 1979. Riktlinjerna träder i kraft 1984.

Förhandlingar om riktlinjer för information vid försäljning av begagnad personbil har också förts sedan 1979. Möjligen kan förhandlingarna slutföras under hösten men helt säkert är det inte.

För det andra är dessa ofta utdragna förhandlingar mycket resurskrävande. De förhandlande näringslivsorganisationerna torde i de flesta fall ha möjlighet till väsentligt större resursinsatser än Konsumentverket. Genom

de senaste årens anslagsminskningar har Konsumentverkets förhandlingsstyrka undergrävt, samtidigt som mycket talar för att näringslivet stärkt sin förhandlingsförmåga i takt med att dess organisationer vunnit erfarenheter av riktlinjeförhandlingar.

För det tredje är efterlevnaden dålig i fråga om vissa riktlinjer. Ett exempel på detta är riktlinjen (1979: 1) för tillämpning av konsumentkreditlagen. När konsumentvägledare i Västsverige nyligen undersökte TV-handeln fann de således att informationen kring krediten hade stora brister, trots förekomsten av både lag och riktlinje. En annan riktlinje som efterlevs dåligt är enligt TCOs mening (1982: 1) prisinformation till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln.

Avgränsade riktlinjer, främst sådana som rör säkerhet eller ett bestämt slags produkter, torde efterlevas bättre än sådana riktlinjer som är av mer generell karaktär. När kommittén undersökte efterlevnaden av vissa riktlinjer, koncentrerade den sig, som framgår av betänkandets bilaga 3:4, på den förstnämnda typen av riktlinjer. Men även då kunde betydande brister i efterlevnaden konstateras.

För det fjärde kan Konsumentverket bara hålla ett begränsat antal riktlinjer vid liv. Förhandlingar, uppföljning och revidering tar stora resurser i anspråk. Enligt TCOs uppfattning har verket inte administrativ kapacitet för särskilt många fler riktlinjer än idag, om inte andra viktiga konsumentpolitiska uppgifter skall eftersättas.

Alla de här bristerna i riktlinjesystemet kan återföras på ett par grundläggande förhållanden. Det ena är, som redan nämnts, de konsumentpolitiska organens begränsade resurser. På riksnivå har Konsumentverkets anslag skurits ner ganska kraftigt. På länsplanet har antalet hemkonsulenter minskat. Och den kommunala konsumentvägledningen har inte alls byggts ut på det sätt som ursprungligen var avsett.

Att ökade budgetmedel skulle anvisas till konsumentpolitiska ändamål är inte sannolikt i nuvarande statsfinansiella och kommunalekonomiska läge.

Därför kommer inte riktlinjeförhandlingar att föras och riktlinjer följas upp med den kraft som systemet förutsätter om det skall fungera i konsumenternas intresse.

Den andra förklaringen till bristerna i riktlinjesystemet är att detta förutsätter ett välvilligt näringsliv. När Konsumentverkets motpart inte är välvillig drar riktlinjeförhandlingarna lätt ut på tiden. Och efterlevnaden blir dålig. Kommittén konstaterar själv att den näringsidkare som inte anser att det finns behov av riktlinjernas regler inte heller är benägen att följa dem (sid 92). Inget händer i allmänhet den näringsidkare som ignorerar riktlinjerna. Tanken är att en sådan näringsidkare skall "tillrättaföras under hand utan användning av tvångsmedel" (sid 230). Men det finns idag ytterst begränsade resurser för ett sådant tillrättaförande, åtminstone i de fall det måste ske genom de konsumentvårdande myndigheternas försorg.

Kommittén vill lösa detta dilemma genom ett system, där riktlinjerna kompletteras med överenskommelser av ännu lösare och mindre bindande karaktär. Sådana skulle upplevas annorlunda och mer positivt av näringslivet, menar kommittén. "Medan (riktlinjerna) uppfattas som myndighetskrav ses överenskommelserna såsom ett slags gentlemans agreement varigenom man frivilligt tar på sig vissa förpliktelser" (sid 230).

Till detta borde kommittén ha fogat reflexionen att ett gentlemans agreement med näringslivet definitionsmässigt bara omfattar gentlemen. Övriga företagare påverkas ej.

Kommittén ser också positivt på möjligheterna att utveckla system för en näringslivets självreglering i konsumenternas intresse. Självreglering är enligt TCOs mening ett nödvändigt komplement till all marknadslagstiftning. Men självreglering förutsätter fasta normer, grundade på en väl fungerande lagsiftning, tillämpad bl. a. genom riktlinjer och Marknadsdomstolens domar. Den kan aldrig ersätta en sådan rättslig reglering. Då är nämligen risken stor att självregleringen främst leder till konkurrensbegränsning och inte till att konsumentintresset tillgodoses.

I kapitel 12 förs en relativt nyanserad diskussion rörande behovet att förtydliga riktlinjernas rättsliga karaktär. Enligt TCOs mening ligger det i konsumenternas intresse att riktlinjernas regler blir mer bindande än hittills för näringsidkarna. Det innebär bl. a. att ökad försiktighet bör iakttas när det gäller riktlinjer i bör-form. Det är i praktiken nästan omöjligt att beivra överträdelse av en bör-regel. Normalt bör därför endast skall-regler eftersträvas.

Det nuvarande bemyndigandet att utfärda riktlinjer finns i Konsumentverkets instruktioner. För att stärka riktlinjernas rättsliga karaktär bör det övervägas om det är möjligt att också grunda bemyndigandet i en regel i marknadsföringslagen.

Avslutningsvis vill TCO framhålla att det är viktigt att den information om bl. a. riktlinjesystemet och enskilda riktlinjer som når konsumenterna ej enbart förmedlas av säljintressena. Informationen till konsumenterna har många brister. Konsumentverket bör få resurser att förbättra den.

En bättre medvetenhet och kunskap hos konsumenterna skulle bidra till att riktlinjernas efterlevnad kontrolleras bättre. Varken företag eller myndigheter kan ersätta medvetna konsumenter. Producentpåverkan i en marknadsekonomi får inte enbart bli ett administrativt och juridiskt spel mellan myndigheter och företag. Ty då kommer den att fungera dåligt. De viktigaste styrmedlen är – förutom en väl fungerande konkurrens – medvetenhet, kunskap och handlingsberedskap hos enskilda konsumenter.

1.40 Sveriges domareförbund: 9 riktlinjer och andra konsumentpolitiska styrmedel. I vår näringsrättsliga lagstiftning har under senare tid införts ett antal generalklausuler inriktade på att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Med stöd av dessa klausuler kan marknadsdomstolen i olika

sammanhang inskrida med förbud eller åläggande för de näringsidkare som använder sig av metoder som står i strid med de värderingar som råder eller anses böra råda på marknaden. De rekommendationer i form av riktlinjer som konsumentverket utarbetar tillsammans med berörda näringslivsorganisationer fungerar som ett underlag bland andra för domstolens bedömning.

Systemet med generalklausuler och riktlinjer av angivet slag representerar en ny rättslig modell i vår lagstiftning. Systemet har på detta rättsområde såvitt förbundet kunnat bedöma fungerat ändamålsenligt.

Förbundet delar kommitténs uppfattning att sättet för framtagningen av riktlinjerna bör förbättras. Den metod för riktlinjearbetet som kommittén rekommenderar förefaller lämplig. Det är viktigt att arbetet verkligen ges karaktären av samverkan mellan de olika intressen som berörs. Deltagarna i arbetet bör vara representativa för parterna på marknaden. Näringsfrihetsombudsmannen bör engageras i ökad utsträckning för att säkerställa att konkurrenslagstiftningens intressen tillräckligt beaktas.

Som ett alternativ till systemet med riktlinjer har kommittén lagt fram ett tämligen löst hållet förslag till "självreglering". Förbundet anser det vara något tveksamt vad kommittén velat åstadkomma därmed. I den mån avsikten är att näringslivet självt skall sanera marknaden från otillbörliga förhållanden bör det uppmuntras. Det måste dock betonas att i alla sådana sammanhang medverkan från konsumentensidan är önskvärd om man vill åstadkomma ett slags normsystem som skulle kunna beaktas av marknadsdomstolen. Underlaget för domstolens bedömning bör nämligen i så stor utsträckning som möjligt arbetas fram i samverkan mellan de olika intressen som berörs.

12 Förtydliganden i fråga om riktlinjernas rättsliga karaktär

Under arbetet med konsumentkreditlagen slogs fast att riktlinjerna är rekommendationer och inte rättsligt bindande föreskrifter. Härigenom udanröjdes, åtminstone hos de närmast berörda, de möjligheter till missförstånd som kan ha funnits. Det blev med andra ord klargjort att en avvikelse från en riktlinje inte utan vidare kan leda till att vederbörande fälls i marknadsdomstolen. Avgörande för utgången där är inte om en avvikelse har skett från riktlinjen som sådan utan om näringsidkarens handlande står i strid mot en lagregel. De aktuella lagreglerna innehåller emellertid inte några preciserade rekvisit – det är ju fråga om generalklausuler. Avgörande för utgången blir därför i praktiken de uppfattningar och värderingar, som domstolen finner vara befästa på marknaden och stå i överensstämmelse med samhällets intressen. Det är uppenbart att förekomsten av riktlinjer måste tillmätas stor betydelse vid domstolens prövning, om riktlinjerna har tillkommit genom en organiserad samverkan mellan konsument- och producentsidan.

Av de sagda framgår att riktlinjerna – ehuru icke juridiskt bindande vare sig för marknadsdomstolen eller för enskilda näringsidkare – har en mycket central ställning i systemet. Förbundet har icke något att erinra mot denna ordning. Enligt förbundets uppfattning bör riktlinjerna – med oförändrad rättslig karaktär – även fortsättningsvis benämnas just riktlinjer.

Man kan emellertid inte, trots den formalisering av riktlinjearbetet som föreslås, utesluta att det kan komma att ges ut riktlinjer som inte svarar mot de uppfattningar och värderingar som kan anses befästa i samhället. Det är därför viktigt att det alltid klart framgår att riktlinjerna är rekommendationer och inte bindande föreskrifter, och att det är marknadsdomstolen som i förekommande fall avgör om en avvikelse från en riktlinje strider mot lag eller ej. Klargörandet har sin givna plats i inledningen till riktlinjerna. Framgår riktlinjernas status tydligt av inledningen, spelar det enligt vår mening inte någon större roll vilket modalt hjälpverb – skall eller bör – som sedan används i de uppmaningar som ges. Det bör åligga konsumentverket att på nyss angivet sätt beskriva riktlinjernas status.

Enligt kommitténs mening skall instruktionen för konsumentverket inte längre innehålla någon hänvisning till de särskilda lagar för vars efterlevnad riktlinjer kan utfärdas. Förbundet finner dock att det skulle vara värdefullt med en hänvisning till de lagar som befogenheten att utfärda riktlinjer hänför sig till.

1.41 Synskadades Riksförbund: Synskadad är den som har så nedsatt synförmåga att det är svårt eller omöjligt att läsa vanlig skrift eller att med synens hjälp orientera sig eller har motsvarande svårigheter i den dagliga livsföringen.

Enligt beräkningar upplever 2.7% av Sveriges befolkning påtagliga problem p. g. a. synskador.

Information och produktutformning är två stora problemområden för synskadade.

Informationsproblemet innebär först och främst att man kan gå miste om kunskapen att en företeelse över huvud taget existerar. Synskadade får inte heltäckande information, vilket innebär att det inte finns möjlighet att ta ställning till befintliga alternativ, som seende kan. Priser, innehållsdeklarationer, bruksanvisningar m. m. är information som för det mesta är utformad så att synskadade inte kan ta del av dem.

Produktutformningen är ett stort problem för synskadade. Det övervägande flertalet varor utformas utan tanke på att synskadade ska kunna använda dem. Vissa nödvändiga produkter specialtillverkas dock för synskadade, vilket leder till ökade priser. I en del fall får samhället ta denna kostnad (tekniska hjälpmedel), i en del fall den synskadade konsumenten själv. Det är dock inte bara en kostnadsfråga, utan först och främst en jämlikhetsfråga. Så självständiga som seende konsumenter kan vara, så självständiga ska också synskadade konsumenter kunna vara. Självstän-

dighet innebär att på samma villkor som seende kunna välja när, var och hur man vill utföra eller nyttja något. Så långt det är möjligt ska också synskadade konsumenter genom miljöns samt varors och tjänsters utformning kunna vara oberoende av ledsagnings-, inläsnings- och färdtjänst. Jämlikheten innebär också att den synskadade konsumenten ska kunna få samma utbyte av konsumentrollen som seende.

En av de viktigaste prioriteringsgrunderna inom Konsumentverkets (KOV) marknadsinriktade aktiviteter är att stödja "svaga" konsumentgrupper i samhället.

Mot bakgrund av detta och av att ett av KOV's mål för marknadsinriktade aktiviteter är att konsumentvaror och konsumenttjänster ges en ändamålsenlig utformning ska det självfallet åligga verket att arbeta för att produktutbudet blir användbart också för synskadade.

Riktlinjer, förhandlingsöverenskommelser med enskilda företag och s. k. branschöverenskommelser ska vara styrmedel också för produktanpassning.

Vi anser att § 4 MFL "... en vara eller tjänst som är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål" också ska gälla detta område. KOV och Marknadsdomstolen ska kunna ingripa mot oanvändbara varor för t. ex. synskadade. I förarbeten till lagändringarna ska klart uttalas att det inte är konsumentgruppens storlek som har betydelse, utan ojämlikheten med övriga konsumentgrupper. Det får inte vara ett konsumentpolitiskt intresse att beakta kortsiktiga kostnadsaspekter. Beaktandet av både kostnads- och nyttoaspekter ska ske ur de eftersatta konsumentgruppernas synvinkel.

Utredningen säger: "Generalklausulens 3 § MFL anger indirekt en skyldighet för näringsidkare att vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet 'lämna information, som har särskild betydelse från konsument-synpunkt'. Med 'tillfredsställande information' avses i detta sammanhang inte bara att informationen är korrekt i sak (icke vilseledande) och i övrigt tillbörlig till såväl form som innehåll. Den ska också vara *tillräcklig* i den meningen att berörda konsumenter – informationens adressater – får tillgång till den information som de behöver för sitt beslutsfattande om köp/icke-köp av viss vara, tjänst eller annan nyttighet. Konsumenterna ska med andra ord ha åtminstone en möjlighet att rationellt värdera utbuden på marknaden." (s 160 f).

Idag har inte synskadade tillstymmelsen till möjlighet att uppnå det ovan sagda ens om informationen lämnas eftersom informationen presenteras mestadels enbart i svartskrift. Lagen måste garantera synskadade konsumenter information på användbart medium dvs. storstil, kassett och punktskrift.

Information som är viktig för konsumenten har förtecknats av Reklamutredningen (SOU 1974: 23) i dess lagförslag:

1. Varans och 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.

Denna information ska också synskadade kunna ta del av

Sammanfattningsvis vill vi anföra följande:

Synskadade konsumenter är en eftersatt grupp. Konsumentpolitiska styrmedel ska vara avsedda att ge bl. a. denna eftersatta grupp en jämlik konsumentroll. Som hjälpmedel bör KOV's riktlinjer, förhandlingar m. m. användas, och lagstiftarna måste klart uttala att detta är avsikten med nämnda styrmedel.

Det är i och för sig bra såsom utredningen konstaterar att riktlinjerna efterlevs och att de blivit ett etablerat regelsystem på konsumentpolitikens område. Vi måste dock konstatera att riktlinjerna hitintills inte eftersträvat att tillgodose synskadades behov. De har således inte haft någon större effekt för de konsumenter vi företräder.

Lagstiftarna måste dessutom klart markera att information till konsumenterna också ska vara användbar för synskadade konsumenter.

2 Information

2.1 Marknadsdomstolen (MD): Kommittén har övervägt om bestämmelsen om informationsläggande i 3 § marknadsföringslagen borde bli föremål för vissa förtydliganden men kommit till slutsatsen att tillräckligt starka skäl för en omarbetning ej framkommit. Marknadsdomstolen delar denna uppfattning, särskilt som Kommittén synes ha överbetonat oklarheten i lagtextens uttryck "särskild betydelse från konsumentsynpunkt". Detta uttryck, som av i lagmotiven angivna skäl (prop. 1975/76: 34 s 126) fått ersätta uttrycket "väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt", torde i avgörande mån få sin innebörd genom motivuttalandena.

2.2 Konsumentverket (KOV): I *kapitel 6* framför Kommittén att det finns eftersatta informationsbehov på marknaden och att riktlinjer i många fall utgör ett ändamålsenligt styrmedel bland flera andra för att tillgodose dessa behov. KOV håller med om detta.

Den av Kommittén i *bilaga 6:2* redovisade studien av vilka konsumentproblem som kan lösas med riktlinjer visar också att riktlinjer kan betraktas som ett viktigt konsumentpolitiskt problemlösningsmedel även om det i vissa fall inte går eller är olämpligt att använda dem som styrmedel.

Verket har emellertid på grund av fortlöpande minskade resurser tvingats att hålla en låg ambitionsnivå när det gäller riktlinjer rörande information både på och utanför säljstället. Verket har också i övrigt fått göra vissa omprioriteringar när det gäller riktlinjeverksamheten.

Konsumentverket delar uppfattningen att något omedelbart behov inte föreligger av ändring och/eller förtydligande i 3 § MFL med avseende på kriteriet "har särskild betydelse från konsumentsynpunkt" liksom inte heller av en utbrytning av informationen i produktsäkerhetsfrågor ur 3 § MFL.

Beträffande kommitténs synpunkter och överväganden i övrigt i kapitel 10 har verket i huvudsak inte något att erinra. Verket kommer inom ramen för tillgängliga resurser att ägna ökad uppmärksamhet åt problemen med konsumentanpassning av informationen och därvid ta till vara de synpunkter som KOV-rapporten "Konsumentinformation på säljstället" innehåller. Några resurser för att därvid anlita utomstående expertis torde dock inte kunna avsättas.

2.3 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Instämmer i att konsumenterna idag vid många köptillfällen har svårt att överblicka marknaden på grund av ökat utbud av varor och minskad objektiv information av varor och tjänster. Många varor har för närvarande mycket dålig produktinformation t. ex. skor. Det ställs stora krav på konsumenternas kunnande.

Konsumentnämnden understryker vikten av att andra styrmedel vid sidan av förstärkta riktlinjer, kan skapas för att konsumenternas möjligheter till information förbättras i samband med köp.

2.4 Produktåterkallelsekommittén: Som framhålls i betänkandet omfattar den i 3 § marknadsföringslagen (MFL) stadgade informationsskyldigheten bl. a. också säkerhetsinformation – dvs. information med syfte att hindra eller minska risker för skada på person eller egendom – och fungera i den delen som ett slags tilläggsstadgande till 4 § samma lag. Ett ganska stort antal riktlinjer innehåller också regler om information med sikte på ökad säkerhet, medan MD:s praxis på området däremot är ganska sparsam.

I våra direktiv förutsätts att återkallelse skall kunna avse åläggande för en näringsidkare att gå ut med information om hur den som köpt en farlig vara skall kunna undvika vissa risker. Sådan information skall uppenbarligen kunna lämnas på flera sätt och med anlitande av olika medier, bl. a. också genom en direkt till köparen riktad underrättelse. Om ett återkallelse-system införs, kan det väl tänkas att den utökade informationsskyldighet som det skulle medföra lämpligen bör åtminstone delvis regleras i MFL.

Normer för hur information i återkallelsefall skall förberedas och på vad sätt den mera i detalj skall lämnas torde ofta kunna meddelas i riktlinjer. Det är också tänkbart att sådana frågor i vissa fall kan lösas inom ramen för ett normsystem baserat på självreglering av den art riktlinjekommittén skisserar.

2.5 Sveriges Industriförbund: Förbundet delar kommitténs uppfattning att tillämpningen av 3 § marknadsföringslagen i enskilda fall inte medfört

några större problem. Arbetet med att ta fram informationsriktlinjer har emellertid medfört stora problem – framförallt när det gäller informationens form, överföring och inte minst mediaval. Det torde främst vara dessa problem som givit upphov till den mesta kritiken mot riktlinjesystemet. Mot denna bakgrund är det förvånansvärt att kommittén inte närmare behandlat dessa frågor. Det är med beklagande Förbundet konstaterar att varken kommitténs analys eller förslag i dessa avseenden är ägnade att lösa eller ens underlätta behandlingen av dessa problem.

2.6 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): Information. Kommittén har i kapitel 6, Information, utförligt beskrivit och, som NDM ovan konstaterat, på ett väl avvägt sätt utvärderat gällande reglering på konsumentinformationens område. Kommittén slår fast att det mött svårigheter att ge 3 § MFL ett innehåll i generella termer genom riktlinjer och belyser även orsakerna till detta. Mot bakgrunden av denna grundliga kartläggning och utvärdering framstår övervägandena i informationsfrågorna – kapitel 10 – förvånansvärt summariska. Man noterar också en påtaglig skillnad vid jämförelse med motsvarande framställning i kapitel 11, som innehåller kommitténs överväganden och förslag i produktsäkerhetsfrågor.

Kommittén tar i kapitel 10 upp två problem, dels om det finns anledning att förtydliga 3 § MFL dels om det finns behov av åtgärder vad gäller riktlinjer om information.

Vad beträffar 3 § MFL är kommittén visserligen kritisk mot den redaktionella utformningen av denna generalklausul men avstår från att föreslå vissa enligt dess mening i och för sig önskvärda förtydliganden. NDM delar kommitténs uppfattning att det inte finns tillräckliga skäl för att enbart i förtydligande syfte ändra 3 § MFL.

I avsnittet 10.2, Riktlinjeproblem – överväganden och förslag, behandlar kommittén ett antal i och för sig viktiga frågor. De berörs emellertid endast översiktligt.

Enligt NDMs mening hade man kunnat förvänta sig att kommittén i kapitel 10 skulle ha presenterat en övergripande syn på köpinformationens problematik och olika tillgängliga styrmedels roll för att tillgodose konsumenternas behov av sådan information. Ett dylikt grepp synes nämligen vara en förutsättning för en analys av riktlinjernas framtida funktion som styrmedel på informationsområdet. Och detta torde i sin tur vara en förutsättning för en meningsfull diskussion av i synnerhet de komplicerade frågorna om informationens form, informationens överförande samt medieval.

NDM noterar i detta sammanhang också att kommittén i avsnitt 10.2 inte till fullo utnyttjat tillgängligt material, främst Reklamutredningens betänkande Information i reklamen och KOVs rapport 1979: 7-01, Riktlinjer – Problem kring urval och överföring av information, och än mindre vidarefört resonemangen och analyserna i dessa dokument. Framställningen i de

olika underavsnitten i avsnitt 10.2 utmynnar i allmänna, i och för sig väl avvägda uttalanden, vilka dock knappast tillför diskussionen något egentligt nytt. Det överlämnas åt berörda parter – närmast KOV och näringslivet – att arbeta vidare med frågorna.

NDM vill understryka att de problem som visat sig vid tillämpningen av 3 § MFL – och i förekommande fall 2 § MFL – samt i synnerhet vid utarbetandet av riktlinjer om information ligger på kommuniseringsplanet. De frågor som skall lösas måste penetreras av kvalificerade experter inom bl. a. informationspsykologi och informationsteknik. Sannolikt krävs också forskningsinsatser för att klargöra vad som är möjliga och realistiska mål för köpinformation – och för annan konsumentinformation. Kommittén är medveten om dessa förhållanden men har inte själv anvisat hur saken skulle kunna föras framåt. Detta är enligt NDMs mening högst beklagligt.

2.7 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Grunden för riktlinjerna på informationsområdet är marknadsföringslagens (MFL) § 3. I denna paragraf stadgas, att näringsidkare kan åläggas "lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt". I utredningen sägs också att MFL § 3 utan tvekan ger stöd för krav på information som avser bl. a.:

- varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper
- lämplig användning, förvaring och skötsel av varan
- priset och betalningsvillkoren
- förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare
- vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten.

Hemkonsulenterna noterar med tillfredsställelse, att enighet råder mellan näringslivssidan och konsumentsidan inom kommittén om vilka krav på information som kan anses välmotiverade och som har stöd i gällande lag. Mot denna bakgrund framstår det som anmärkningsvärt att vissa riktlinjer på informationssidan har mött ett sådant kompakt motstånd från näringslivet, trots att ovan angivna kriterier förelegat. Även efterlevnaden av vissa riktlinjer om information måste anses vara mycket låg. Som ett aktuellt exempel kan nämnas riktlinjer (KOVFS 1982: 1) för prisinformation till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln. Dessa riktlinjer innebär bl. a. att vissa varor i skyltfönster bör vara prismärkta. Tillståndet därvidlag, nära ett är efter det att dessa riktlinjer har trätt i kraft, är på många håll mycket otillfredsställande. Även riktlinjerna för extrapriser och jämförpriser efterlevs mycket dåligt. En marknadsundersökning som nyligen utförts av några kommuner i Västsverige visar också att efterlevnaden av riktlinjerna för tillämpning av konsumentkreditlagen är långt ifrån tillfredsställande.

2.8 Landsorganisationen i Sverige (LO): LO anser att informationen om riktlinjer och överenskommelser är ett viktigt led i strävan att nå efterlevnad. Detta inryms mycket väl i 3 § MFL. Informationen måste utformas på ett lättfattligt och attraktivt sätt så att både näringsidkare och konsumenter förstår vad som avses. Lämpliga forum för denna information är både konsumentorgan och fackförbundspress.

3 Produktsäkerhet

3.1 Utvidgning till tjänster. Saljförbud riktat mot tidigare säljled

3.1.1 Hovrätten för Nedre Norrland: Hovrätten vill peka på den inkonsekventa användningen av orden "en" och "ett" i den föreslagna lagtexten. I t. ex. 4 § 1 st. marknadsföringslagen används i första meningen skrivsättet "*en* vara eller *en* tjänst" medan i sista meningen endast skrivs "vara eller tjänst". Hovrätten förordar en konsekvent tillämpning av det senare skrivsättet.

3.1.2 Kammarrätten i Sundsvall: De författningsförslag som läggs fram i betänkandet finner kammarrätten vara väl underbyggda. Kammarrätten har sålunda inte funnit anledning till invändning mot vad kommittén har uttalat i fråga om behovet av de föreslagna lagändringarna eller i fråga om den närmare motiveringen och utformningen av dem. I anslutning till lagförslagen vill kammarrätten emellertid anlägga vissa synpunkter.

14 § MFL föreslås den betydelsefulla ändringen att förbud enligt paragrafen skall kunna riktas också mot näringsidkare som tillhandahåller en farlig eller otjänlig vara eller tjänst i ett tidigare distributionsled än det där varan eller tjänsten slutligen tillhandahålls direkt åt konsumenter för enskilt bruk. Kammarrätten har tidigare ställt sig tveksam till förslag i samma riktning (jfr s. 709 i betänkandet). Med den utformning det nu föreliggande förslaget fått, med en klar inriktning på åtgärder i den enskilde konsumentens intresse, anser kammarrätten att det faller väl in i MFL:s regelsystem. Kammarrätten tillstyrker alltså förslaget också i denna del.

Enligt förslaget skall förbud kunna meddelas "om en näringsidkare tillhandahåller en sådan vara eller tjänst åt annan näringsidkare för vidare marknadsföring till konsumenter". Uttryckssättet kan ge ett intryck av att näringsidkarens tillhandahållande av varan eller tjänsten skall ske i det mer eller mindre klart uttalade syftet att vidare marknadsföring skall ske till enskilda konsumenter, medan det däremot i motiven anges att näringsidkaren enbart skall ha anledning att räkna med att varan kommer att distribueras till konsumenterna. Ordalydelsen kan därför behöva jämkas.

3.1.3 Kommerskollegium (KK): Kollegiet delar — — — utredningens uppfattning att det är angeläget att förbud enligt 4 § marknadsföringslagen

(1975: 1418) (MFL) kan meddelas inte bara mot näringsidkare som säljer direkt till konsument utan även mot tillverkare, importörer, grossister m. fl. näringsidkare i bakre led.

3.1.4 Stockholms Handelskammare: I Kommitténs uppdrag har ingått att utreda om 4 § i marknadsföringslagen skall ändras så att förbud enligt paragrafen, förutom detaljhandlare, också kan avse tillverkare, grossister m. fl. näringsidkare i de bakre leden.

Den utvidgning Kommittén därvid föreslår av paragrafens tillämpningsområde är enligt Handelskammaren väl avvägd.

3.1.5 Marknadsdomstolen (MD): 4 § marknadsföringslagen. Möjligheten att föra talan mot näringsidkare i bakre led skall enligt förslaget avse sådana varor eller tjänster som tillhandahålls för vidare marknadsföring till enskilda konsument. Av lagtexten bör dock för tydlighets skull framgå att fråga är om konsumenter i betydelsen privatpersoner. Kommitténs uttalande (s. 323) att beteckningen konsument generellt i konsumentlagstiftningen används om enskilda medborgare i deras egenskap av privatpersoner torde nämligen inte vara korrekt. Sålunda avses med konsument i 2 § marknadsföringslagen även annan än privatperson (se prop. 1970: 57 s. 88). Vad gäller 3 och 4 § samma lag är uttalandet mera rättvisande, men detta beror på att konsumentbegreppet fått en särskild bestämning (jfr prop. 1975/76: 34 s. 99). Motsvarande gäller i fråga om avtalsvillkorlagen, där termen konsument för att lagens rätta innebörd skall framgå kompletterats med orden "för enskilt bruk" (jfr prop. 1971: 15 s. 81). En liknande begreppsbestämning har gjorts i konsumentköplagen (se prop. 1973: 138 s. 159). Ordet "konsument" enbart har alltså inte den innebörd som riktlinjekommittén anger.

Kommittén räknar med att förbud mot näringsidkare i bakre led som regel kommer att aktualiseras med avseende på mer utpräglade konsumentprodukter. I detta uttalande ligger en förmodligen ofrånkomlig förskjutning från den föreslagna lagtextens uttryck "för vidare marknadsföring till konsument" som mer tar sikte på den tänkte, slutlige förvärvaren än på produktens karaktär. En särskild fråga är vad som kan krävas av en näringsidkare mot vilken ett förbud riktats. Kan han anses ha gjort vad som ankommer på honom för att respektera förbudet om produkten märks exempelvis "Får endast säljas till yrkesmän?" En precisering av kommitténs uttalanden på denna punkt (s. 324) är önskvärd.

Kommittén föreslår en uttrycklig regel att förbud mot farlig eller otjänlig vara eller tjänst ej bör meddelas om ett informationsåläggande skulle vara tillfyllest. Härför återopas ett uttalande i förarbetena till 3 § marknadsföringslagen, mot vilket ingen erinran kan göras i sak. Marknadsdomstolen är dock tveksam till förslaget att föra in regeln i lagtexten. Någon egentlig motivering för detta ges inte i betänkandet. Inte heller anförs några skäl

varför även ett förbud enligt 2 § skall tillmätas betydelse i sammanhanget. I brist på närmare uttalanden i frågan är det svårt att se vilken räckvidd en sådan regel får. Något oklart är det vidare om vid rättegång i marknadsdomstolen tillämpning av exempelvis 3 § i nu avsett fall kräver att yrkande härom framställs eller om det står domstolen fritt att, vid yrkande om enbart förbud enligt 4 §, bifalla talan på så sätt att åläggande enligt 3 § meddelas. Måhända kan dock frågor av denna art i praktiken lösas processledningsvis. I betänkandet anförts (s. 324) att förbud enligt 4 § kan villkoras av att information lämnas. Uttalandet är knappast förenligt med nu behandlat förslag, enligt vilket förbud inte bör meddelas om det är tillräckligt att informationen lämnas.

3.1.6 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): NO har i tidigare sammanhang tillstyrkt att tillämpningsområdet för 4 § MFL utvidgas till att omfatta även tjänster med motsvarande brister som paragrafens bestämmelser om varor. NO har likaledes tidigare tillstyrkt att förbud enligt denna bestämmelse även skall kunna riktas mot s. k. bakre led. NO ansluter sig följaktligen till de av kommittén nu föreslagna ändringarna i 4 § MFL av motsvarande innehåll.

3.1.7 Konsumentverket (KO): 4 § MFL. Statsmakterna har angett åtgärder till skydd för konsumenternas liv och hälsa som den viktigaste prioriteringsgrunden för KOV:s verksamhet. Vad gäller produktsäkerhet råder också i allt väsentligt en gemensam syn hos såväl näringsliv som konsumentföreträdare. Verket noterar med tillfredsställelse enigheten inom kommittén när det gäller ändringarna i 4 § MFL och tillstyrker förslagen om att paragrafen ändras, så att förbud kan riktas mot näringsidkare i bakre led liksom utvidgningen till att paragrafen även skall kunna avse tjänster. Verket ansluter sig i denna del helt till de överväganden som gjorts av kommittén. Ytterligare argumentering torde därför vara överflöd.

Verket finner det vidare angeläget att i anslutning till ändringen av marknadsföringslagen allvarligt överväga möjligheterna att tillskapa regler, som gör det möjligt att förbjuda svensk export av produkter, som är så farliga att de på grund härav förbjudits för försäljning inom Sverige. I anslutning till översynen av 4 § MFL, som torde aktualiseras på grund av riktlinjekommitténs förslag, bör också utredas möjligheten att tillskapa regler som lämnar möjlighet till att i vissa fall förbjuda export av varor som blivit föremål för försäljningsförbud.

Konsumentverket har i skrivelse 1983-12-14 tillskrivit finansdepartementet i denna fråga. Kopia av skrivelsen bifogas detta remissvar som *bilaga*. (Här utesluten.)

3.1.8 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): ARN tillstyrker — — — förslaget att 4 § marknadsföringslagen ändras på sådant sätt att förbud enligt lagrummet kan riktas också mot grossister, tillverkare, importörer m.fl. näringsidkare som i förhållande till konsumenten utgör de bakre leden i marknadsföringskedjan.

ARN har inte heller någon erinran mot att man utvidgar paragrafen till att även omfatta tjänster.

3.1.9 Statens livsmedelsverk: Livsmedelsverket tillstyrker — — — kommitténs förslag om att förbud enligt 4 § marknadsföringslagen skall kunna meddelas inte bara mot den näringsidkare som saluhåller en vara direkt till konsument utan även mot näringsidkarna i bakre led. Verket vill här erinra om att enligt 14 § livsmedelslagen vilar ansvaret för att livsmedel märks med föreskrivna uppgifter på förpackarna i fråga om livsmedel som färdigförpackas inom landet och på den som först saluhåller livsmedlet inom landet i fråga om importerade livsmedel. Ett förbud mot att saluhålla ett livsmedel som inte uppfyller bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen om t. ex. märkning kan däremot riktas mot alla som saluhåller livsmedlet, dvs. mot tillverkare, förpackare, grossist och detaljist.

3.1.10 Statens naturvårdsverk: Konsumentpolitiska styrmedel berör naturvårdsverkets ansvarsområde såtillvida att miljölagstiftningen har viss konsumentpolitisk funktion: Lagen om hälso- och miljöfarliga varor ger möjlighet att ingripa mot farliga kemiska produkter och den föreslagna produktbullenlagen skulle ge möjlighet att ingripa mot produkter med oacceptabel ljudnivå.

Naturvårdsverket finner inga skäl att kommentera riktlinjekommitténs överväganden och förslag med utgångspunkt från den föreslagna produktbullenlagen. Däremot vill naturvårdsverket kommentera samordningen mellan å ena sidan riktlinjer och åtgärder enligt marknadsföringslagen, å andra sidan tillämpningen av lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Nuvarande former för samordning

Enligt marknadsföringslagen 4 § 3 st. får förbud ej meddelas av marknadsdomstolen i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan med samma ändamål som förbudet skulle fylla. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1975: 76: 34 s. 114) förutsätts att samma begränsning skall gälla konsumentverkets riktlinjer. Den närmare gränsdragningen förutsätts lösas genom samarbete mellan berörda myndigheter.

Eftersom konsumentverket prioriterar åtgärder mot varor som medför risk för enskildas liv och hälsa, ligger det i sakens natur att konsumentverkets verksamhet i många fall kommer att ha nära anknytning till produktkontrollnämndens och naturvårdsverkets ansvarsområden enligt lagen om

hälso- och miljöfarliga varor. Innebörden av att särskilda bestämmelser meddelats om varan med samma ändamål som förbudet avser att fylla är inte självklar och har under de gångna åren varit föremål för skilda tolkningar såväl mellan myndigheterna och näringslivet som bland de berörda myndigheterna sinsemellan.

Under senare år har följande praxis beträffande samordningen mellan marknadsföringslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor vuxit fram. I ärenden som konsumentverket överväger att dra inför marknadsdomstolen får naturvårdsverkets produktkontrollbyrå ta del av utkast till konsumentverkets framställning till domstolen. I enskilda ärenden angående hälso- och miljöfarliga varor konsulterar konsumentverkets tjänstemän under hand naturvårdsverket, när det gäller bedömningen av produktens hälsorisker. I arbetet med att utforma riktlinjer kan naturvårdsverket delta med representanter i referensgrupper och genom att ta del av innehållet i planerade riktlinjer. För närvarande finansieras ett sådant projekt – angående barnsäkra förpackningar – med medel från produktkontrollnämndens undersökningsanslag. En ytterligare garanti för samordning mellan produktkontrollnämndens och konsumentverkets åtgärder ligger i det faktum att konsumentverkets chef är ledamot av produktkontrollnämnden.

Behovet av samordning med anledning av kommitténs förslag

Kommittén föreslår att förbud enligt marknadsföringslagens 4 § också skall kunna riktas mot näringsidkare i tillverkar-, importörs- och grossistleden. Risken för kollisioner mellan åtgärder enligt marknadsföringslagen och åtgärder enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor ökar härigenom eftersom tillverkar- och importörsleden utgör de främsta målgrupperna för produktkontrollnämndens och naturvårdsverkets insatser enligt den sistnämnda lagen. Detta kan lämpligen illustreras med utgångspunkt från antagna föreskrifter och råd och anvisningar för märkning vid överlåtelse av hälsofarliga ämnen och beredningar.

Produktkontrollnämnden har i en särskild märkningskungörelse (SNFS 1982: 5 PK: 14) preciserat kraven på märkning av hälsofarliga ämnen och beredningar vid överlåtelse. Denna kungörelse är generell till sin karaktär och innebär dels en principiell gränsdragnings för vilka ämnen och beredningar som får säljas fritt till konsumenterna, dels principer för hur olika ämnen och beredningar skall vara märkta. Kungörelsen har sedan kompletterats av nämnden med mer preciserade kriterier för bl. a. bedömningen av hälsofarligheten hos olika ämnen och beredningar.

Nämndens kriterier kompletteras i sin tur av naturvårdsverket i egen skap av tillsynsmyndighet enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor. I allmänna råd för tillämpningen av märkningskungörelsen redovisar naturvårdsverket härvid bl. a. sin bedömning av vilka riskupplysningar nämndens kriterier föranleder för ett stort antal enskilda ämnen. Samtidigt ger

naturvårdsverket allmänna råd beträffande utformningen av märkningen på förpackningarna. Naturvårdsverket kommer också att försöka säkerställa att kraven efterlevs genom information till näringsidkarna och kontroll särskilt av tillverkarna och importörerna. Denna kontroll kommer troligen att mer ta sikte på att tillverkarna och importörerna har goda rutiner för bedömningen av sina produkter än på att märkningen av de enskilda produkterna är tillfredsställande. Naturvårdsverket har också för avsikt att successivt gå igenom produktgrupper där hälsoriskerna visat sig särskilt besvärliga att bedöma eller där bristerna i tillverkarnas och importörernas information är särskilt markant. Principiellt viktiga ärenden och frågeställningar som aktualiseras i samband med naturvårdsverkets tillsynsverksamhet, kommer att tas upp i produktkontrollnämnden för information eller beslut.

Samtidigt arbetar konsumentverket med frågor om bl.a. förpackning och märkning av enskilda produkter eller produktgrupper som kan hänföras till hälsofarliga ämnen och beredningar, t. ex. maskindiskmedel och ugnssprayer. Mot detta finns ingen anledning att erinra under *förutsättning att* konsumentverkets och marknadsdomstolens åtgärder inte står i strid med principer som utvecklats av produktkontrollnämnden och/eller naturvårdsverket utan snarare utgör en tillämpning av dessa principer på enskilda produktgrupper. Med det stora ansvarsområde som täcks av lagen om hälso- och miljöfarliga varor kan naturvårdsverket inte hinna ägna det ingående arbete åt enskilda konsumentprodukter som konsumentverket har möjlighet att göra.

Under förutsättning att den praxis för samråd mellan myndigheterna som hittills utvecklats fortsätter kan naturvårdsverket därför tillstyrka förslaget att förbud enligt marknadsföringslagens 4 § även skall kunna omfatta tillverkar-, importörs- och grossistleden. Konsumentverkets verksamhet på detta område kommer härmed att utgöra en parallell till arbetsmiljölagens princip att yrkesinspektionerna och arbetarskyddsstyrelsen kan agera gentemot tillverkare och importörer såvitt avser enskilda produkter, medan generella föreskrifter mot leverantörsledet skall antas med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Samordning är särskilt viktigt när det gäller riktlinjer. I syfte att garantera samordningen mellan dessa och åtgärder enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor föreslår naturvårdsverket att riktlinjer som gäller hälso- och miljöfarliga varor redovisas för produktkontrollnämnden innan de fastställs. Det är önskvärt att ett sådant samrådsförfarande formaliseras i någon form.

Kommittén anser också att det kan finnas skäl för konsumentombudsmannen att föra talan i marknadsdomstolen mot flera tillverkare eller importörer av varor, "som visserligen inte är identiskt desamma men ändå så lika att i stort sett samma utredning kan förebringas om varornas egenskaper" (s. 325). Såvitt gäller varor som faller inom produktkontroll-

nämndens och naturvårdsverkets ansvarsområde ger en sådan talan anledning till större betänkligheter än när det gäller talan i marknadsdomstolen beträffande en enskild produkt eller när det gäller riklinjeverksamheten.

I vissa fall kan utan tvekan en sådan talan vara berättigad. Ju mer generell den frågeställning är som marknadsdomstolen härvid får att ta ställning till, desto större blir riskerna för inkongruenser mellan å ena sidan produktkontrollnämndens och naturvårdsverkets praxis, å andra sidan den praxis som utvecklas med stöd av marknadsföringslagen. Det ställer sig svårt att hitta fungerande mekanismer för att förebygga att sådana inkongruenser i praktiken uppkommer. Naturvårdsverket anser därför att en sådan bred talan mot flera näringsidkare bör tillämpas mycket restriktivt inom det område som berörs av lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Erfarenheter bör få utvisa när en sådan talan kan föras utan risk för komplikationer.

Alla de frågeställningar som berörts sammanhänger nära med den framtida organisationen på produktkontrollområdet som nu utreds av kemikommissionen.

3.1.11 Arbetarskyddsstyrelsen: När det gäller produkter som är avsedda för yrkesmässig verksamhet har arbetarskyddsstyrelsen enligt arbetsmiljölagen stora möjligheter att ingripa till skydd mot ohälsa och olycksfall. Styrelsen kan t. ex. kräva att sådana produkter skall vara godkända innan de levereras. Som förutsättning för godkännande kan ställas villkor. Vidare kan styrelsen kräva bruksanvisningar, skyltar och märkning. Det finns också möjlighet för styrelsen och yrkesinspektionen att i enskilda fall ingripa med förbud och förelägganden.

Arbetarskyddsstyrelsens verksamhet inom detta område ligger nära konsumentverkets. Produkter avsedda för yrkeslivet förekommer ofta även inom privatlivet. Det är en fördel om i huvudsak samma möjligheter till ingripande finns ifråga om produkter för bägge dessa områden. Mot denna bakgrund anser styrelsen att det finns anledning att överväga att komplettera lagstiftningen på konsumentområdet så att generella föreskrifter om produktsäkerhet kan utfärdas. Av samma skäl tillstyrker styrelsen förslaget att utvidga 4 § marknadsföringslagen till att omfatta även tidigare leverantörsled.

3.1.12 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Kommitténs förslag om ändring i 4 § marknadsföringslagen så att saluförbud av farliga eller uppenbart otjänliga varor skall kunna meddelas även till näringsidkare i bakre led, t. ex. tillverkare och importörer, finner länsstyrelsen välbetänkt. Därigenom skapas ett effektivare konsumentskydd. Förbudet bör också avse tjänster.

3.1.13 Flens kommuns konsumentnämnd: Beträffande den föreslagna ändringen i 4 § MFL, att även ett förbud kan riktas mot näringsidkare i bakre led och i konsekvens därmed den föreslagna ändringen av 8 § KKL, instämmer nämnden i utredarnas förslag och ser det som angeläget att ändringen genomförs snarast då den onekligen ger konsumenterna ett bättre skydd på produktsäkerhetens område.

3.1.14 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen stöder utredningens förslag om lagändring beträffande MFL § 4 så att "vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom" skall kunna medföra saluförbud inte bara för näringsidkare som säljer till konsument utan även för bacomvarande led (importör eller tillverkare). Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget om utvidgning av paragrafen till att också omfatta tjänster.

3.1.15 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden stödjer förslagen:

- 4 § MFL ändras så att förbud kan riktas mot näringsidkare i bakre led.
- Enligt en ny regel i 4 § MFL bör förbud enligt paragrafen inte meddelas om samma ändamål kan uppnås genom ett förbud enligt 2 § eller ett åläggande enligt 3 §.
- Förbud enligt 4 § MFL skall också kunna avse tjänster.

3.1.16 Konsumentköpsutredningen: – – – vill vi i korthet beröra några frågor som gäller den närmare utformningen av 4 § MFL.

I specialmotiveringen till 4 § MFL anges (s. 321) att paragrafen är tillämplig också på "fall där näringsidkaren enbart förmedlar en viss vara eller tjänst till konsumenter för enskilt bruk". Det kortfattade uttalandet om paragrafens tillämplighet på förmedlingsfall bör utvecklas närmare. I lagtexten finns inte någon regel härom utöver den från gällande bestämmelse hämtade föreskriften att förbud kan meddelas inte bara mot näringsidkaren själv utan också mot anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar. Denna föreskrift infördes i MFL efter mönster av bestämmelserna i lagen om otillbörlig marknadsföring. I förarbetena till denna lag anges att med uttrycket annan som handlar på näringsidkares vägnar åsyftas både den som fullgör uppdrag för näringsidkare och exempelvis näringsidkarorganisation som bedriver marknadsföring för sina medlemmars räkning. Att uttrycket skulle omfatta också förmedlare antyds inte. I avtalsvillkorslagen, som innehåller en liknande föreskrift, har det för att få in förmedlingsfallen inom lagens tillämpningsområde ansetts erforderligt att införa en särskild bestämmelse härom (1 § andra stycket). Till belysning av förmedlares ansvar inom det konsumentköprättsliga området kan vidare hänvisas till 1 § andra stycket KKL, som

handlar om konsumentköplagens tillämplighet vid köp där säljaren är en privatperson men köpet förmedlas av en näringsidkare.

Formuleringen av 4 § första stycket andra meningen MFL ger anledning till viss kritik. I bestämmelsen talas om "marknadsföring till konsumenter". Uttrycket "marknadsföring" omfattar för närvarande, t. ex. i 2 och 3 §§ MFL, alla åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster – även själva saluhållandet och tillhandahållande för uthyrning (se t. ex. prop. 1975/76: 34 s. 124). Enligt förslaget synes avsikten vara att "marknadsföring" i 4 § skall uppfattas som synonymt med "distribution". Ordet ges alltså här en annan innebörd än i lagen i övrigt. Uttrycket "till konsument" i lagtexten är enligt motiven att förstå som "i riktning mot konsumentmarknaden", något som knappast kan utläsas ur lagtextens formulering. Lagtexten synes vidare förutsätta att varan av näringsidkaren är avsedd att i slutledet tillhandahållas konsumenter. Detta stämmer inte med vad som sägs i motiven (s. 322) om att det är tillräckligt att näringsidkaren "har anledning att räkna med att varan kommer att distribueras vidare till konsumentmarknaden". Slutligen kan påpekas att det i den nu berörda meningen inte krävs att tillhandahållandet skall ske mot vederlag. Detta innebär en skillnad mot vad som föreskrivs i första meningen, vilken knappast torde vara avsiktlig.

Kommittén har anfört (s. 278 och 324) att den i 4 § första stycket andra meningen upptagna bestämmelsen enbart skall gälla tillhandahållande åt andra näringsidkare av sådana varor som skall distribueras vidare genom säljleden mot en slutlig försäljning till konsumenter för enskilt bruk, alltså inte t. ex. till institutioner eller ideella föreningar eller till yrkesutövare för användning i yrkesverksamheten. Kommittén menar att en på detta sätt utformad begränsning av tillämpningsområdet för 4 § i denna del vanligen inte bör medföra några tillämpningsproblem för konsumentombudsmanen eller marknadsdomstolen. Detta förefaller i och för sig riktigt. Det finns dock en risk för att en lagregel med de kriterier för begränsningen av tillämpningsområdet som kommittén föreslår i många fall kan visa sig inte vara användbar. För en stor del av varumarknaden, t. ex. byggmaterial och bilreservdelar är det nämligen svårt att göra någon uppdelning på konsumentprodukter och andra produkter.

3.1.17 Produktåterkallelsekommittén: De utvidgningar av tillämpningsområdet för 4 § MFL som riktlinjekommittén föreslår finner vi väl befogade. Vid en reglering av återkallelseinstitutet måste det bli aktuellt att rikta åtgärder även mot näringsidkare i bakre led, såsom tillverkare och importörer. Och återkallelseåtgärder bör uppenbarligen kunna komma i fråga även beträffande tjänster. Förslagen ansluter sig alltså väl till lösningar som vi har att överväga.

3.1.18 Kooperativa förbundet (KF): KF tillstyrker — — — kommitténs förslag till ändringar i olika avseenden i marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen, konsumentköplagen och marknadsdomstolslagen. Vi vill särskilt framhålla att vi finner det angeläget att § 4 i marknadsföringslagen utvidgas enligt betänkandet till att omfatta sådan marknadsföring av konsumentprodukter som tillverkare, importörer, grossister och andra näringsidkare i "de bakre leden" vidtar.

3.1.19 Sveriges Industriförbund: Förbundet har inte något att erinra mot den utvidgning som föreslås av möjligheten att tillämpa 4 § MFL, så att förbud att tillhandahålla "farliga" varor även skall kunna riktas mot s. k. bakre led.

3.1.20 Svensk Industriförening: Föreningen har inget att invända mot att förbud enligt 4 § MFL skall kunna meddelas även mot näringsidkare i bakre led såsom tillverkare och importörer. Reglerna i 4 § MFL har redan nu i praktiken en betydande genomslagskraft i förhållande till tillverkare och andra näringsidkare i bakre led. Det är ett allmänt intresse att farliga eller otjänliga varor och tjänster stoppas på ett så tidigt stadium som möjligt. Ansvar för att produkten fyller vissa grundläggande säkerhetskrav bör ytterst ligga på tillverkaren och importören. Detaljhandlare torde ha ganska små möjligheter att i samband med sina inköp mera grundligt överväga och pröva produktens egenskaper.

3.1.21 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): NDM har redan i ett tidigare remissyttrande tillstyrkt den utvidgning av 4 § MFL som kommittén nu föreslår i sitt betänkande. Det är enligt NDMs mening angeläget att den föreslagna utvidgningen genomförs utan dröjsmål.

3.1.22 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Hemkonsulenterna stöder utredningens förslag om lagändring beträffande MFL § 4 så att "vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom" skall kunna medföra saluförbud inte bara för näringsidkare som säljer till konsument utan även för bakomvarande led, importör eller tillverkare.

Hemkonsulenterna tillstyrker även förslaget om utvidgning av paragrafen till att också omfatta tjänster.

3.1.23 Konsumentvägledarnas förening: Vi vill — — — betona vikten av att förbud enligt 4 § MFL också skall kunna gälla för tillverkare, grossister, importörer, m. fl.

3.1.24 Kooperativa konsumentgillesförbundet: Bland de förslag till förbättringar som kommittén nu lagt vill kooperativa konsumentgillesförbundet

särskilt stödja utvidgningen av § 4 i marknadsföringslagen till att omfatta även bakre led.

3.1.25 Landsorganisationen i Sverige (LO): Kommittén föreslår att 4 § i MFL ändras så att förbud kan riktas mot näringsidkare i bakre led liksom att paragrafen även skall kunna avse tjänster. LO tillstyrker dessa ändringar.

3.1.26 Svenska Metallindustriarbetareförbundet: Att 4 § marknadsföringslagen (MFL) utvidgas så att förbud också skall kunna riktas mot näringsidkare i bakre led.

Att förbud enligt 4 § MFL också skall kunna avse tjänster.

3.1.27 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): Det är — — — viktigt att 4 § MFL ändras så att förbud att marknadsföra en farlig vara kan riktas också mot näringsidkare i bakre led. Samtidigt är det nödvändigt att tillfredsställande reglera frågan om främre leds regressrätt.

Förbud enligt 4 § MFL bör också kunna gälla tjänster.

3.1.28 Sveriges Advokatsamfund: Samfundet — som i ett tidigare yttrande över en framställning från konsumentverket 1978 förklarat sig inte ha någon erinran mot en ändring av 4 § marknadsföringslagen så att förbud kan riktas även mot annan försäljning än den som sker direkt till konsument — anser den av kommittén nu föreslagna ändringen i detta hänseende lämplig. Detsamma gäller förslaget att utvidga 4 § marknadsföringslagen till att omfatta även tjänster.

3.1.29 Sveriges domareförbund: Kommittén har föreslagit att 4 § marknadsföringslagen ändras så att ett förbud enligt paragrafen kan riktas också mot näringsidkare i bakre led. Förslaget, som svarar mot ett länge känt önskemål, bör genomföras. Den uttryckliga regeln att ett förbud enligt paragrafen inte bör meddelas, om samma ändamål kan uppnås genom ett förbud eller åläggande enligt 2 resp 3 §, tillstyrks.

Förslaget att ett förbud enligt 4 § skall kunna avse även tjänster, i ordets vidaste bemärkelse, är mera svårbedömbart. Det står klart att en förbudsmöjlighet är motiverad vid tjänster av typen arbete på lös sak, arbete på fast egendom och liknande prestationer. När det gäller tjänster av immateriell art ger betänkandet inte belägg för att det skulle finnas ett behov av stöd i lagstiftningen för förbud enligt 4 § i MFL; de praktiskt sett intressanta tjänsterna av denna art, sjukvård och social omvårdnad är ju undantagna från paragrafens tillämpningsområde. Förbundet vill dock inte motsätta sig att förslaget genomförs.

3.2 Straffsanktionerade regler

3.2.1 Marknadsdomstolen (MD): Kapitlet innehåller en utförlig argumentering i frågan huruvida straffsanktionerade regler bör införas för att möjliggöra ytterligare ingripanden mot oönskade konsumentprodukter. Enligt marknadsdomstolens mening är kommitténs argumentering på denna punkt övertygande. Något behov av en sådan ny lagreglering på området som föreslås i en reservation har inte visats föreligga. Systemet med generalklausul och riktlinjer har väl motsvarat ställda förväntningar när det gällt att förhindra spridandet av farliga varor. Om kommitténs förslag rörande talan mot näringsidkare i bakre led och omedelbara interimistiska beslut genomförs, framstår en ny produktsäkerhetslagstiftning av straffrättslig karaktär som än mer opåkallad. Marknadsdomstolen vill särskilt understryka att en sådan lagstiftning på ett olyckligt sätt skulle bryta systematiken i marknadsföringslagen.

3.2.2 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Kommittén har övervägt frågan om bindande föreskrifter på produktsäkerhetsområdet men har efter ingående resonemang kommit fram till att riktlinjesystemet bör bibehållas på detta område. NO instämmer i kommitténs slutsats härvidlag. Utöver de skäl kommittén anfört vill NO framhålla att ett system med bindande föreskrifter torde bli mindre flexibelt, vilket kan hämma produktutvecklingen på ett icke önskvärt sätt. Det finns också anledning att av principiella skäl anföra tveksamhet till en utvidgning av normgivningsrätten, vilken enligt reservanternas förslag skulle ges en tämligen vid omfattning.

3.2.3 Statens pris- och kartellnämnd (SPK): I betänkandet diskuteras ingående om det bör införas en möjlighet för regeringen eller myndighet att utfärda bindande föreskrifter på produktsäkerhetsområdet. Kommitténs majoritet stannar dock för att det nuvarande systemet med enbart riktlinjer även på detta område bör behållas och att således något stadgande om bindande föreskrifter inte behöver införas i marknadsföringslagen. Tre av kommitténs ledamöter drar däremot i en reservation den motsatta slutsatsen, dvs. att en sådan möjlighet bör öppnas genom ett tillägg i lagen. SPK vill på denna punkt göra följande kommentar.

Inom många delar av samhällssektorn finns säkerhetsföreskrifter som syftar till att skydda enskildas liv och hälsa samt förebygga skador på egendom. Gemensamt för dessa föreskrifter, vare sig de återfinns i lag, förordning eller myndighets författning, är att de är bindande. Konsumentverkets riktlinjer är formellt inte bindande, även om de har en mycket stor genomslagskraft. Riktlinjerna är sålunda inte förenade med några sanktionsbestämmelser. Vid brott mot riktlinjerna har KO möjlighet att föra talan i marknadsdomstolen mot ett individuellt företag, vilket kan leda till att marknadsdomstolen beslutar om förbud. Härtill kommer, från prak-

tiska utgångspunkter, att riktlinjerna utformas genom förhandlingar mellan konsumentverket och företrädare för näringsidkarna. De organisationer som företräder näringsidkarna har inte mandat att sluta bindande överenskommelser för företagens räkning. Det kan därmed inte uteslutas att en företagare i vissa fall kan uppleva att en överenskommen riktlinje utformats i strid med hans intressen och därmed uppfatta sig som i sak obunden av de utfästelser en organisation kan ha lämnat. Skillnaden mellan riktlinjers och föreskrifters status när det gäller produktsäkerhet bör dock inte överdrivas och kommittén anför flera i och för sig invändningsfria skäl för sin ståndpunkt att inte ändra nuvarande ordning.

Emellertid kan situationer uppstå då systemet med riktlinjer och möjlighet till talan i marknadsdomstolen kan visa sig inte räcka till som korrektiv. Reservanterna inom kommittén lämnar flera exempel på sådana fall (s. 337 fl). Vid ett akut behov kan visserligen riksdagen stifta en lag för att tillgodose det aktuella produktsäkerhetskravet. Lagstiftningsproceduren tar dock en viss tid, och i avvaktan på ny lagstiftning kan risk finnas för allvarliga konsekvenser beträffande människors säkerhet.

Det kan också föreligga behov av bindande föreskrifter om produktsäkerhet för konsumentvaror eller -tjänster i sådana fall då riktlinjerna lämpligen bör samordnas med föreskrifter som har meddelats eller är avsedda att meddelas för att tillgodose andra skyddsintressen. Det är i sådana fall ändamålsenligt att utfärdade normer har samma rättsliga status, dvs. att normerna på konsumentsidan görs lika bindande som andra slag av säkerhetsföreskrifter.

En möjlighet att utfärda sådana bindande föreskrifter, som redan i dag står till buds, är att marknadsdomstolen efter framställning av KO beslutar om förbud. I exempelvis fall då konsumenters liv eller hälsa hotas kan interimistiskt beslut fattas utan nämnvärd tidsutdräkt. Nackdelen med detta förfarande är att marknadsdomstolens förbud endast kan riktas mot viss svarande. För fall då ett generellt verkande beslut rörande produktsäkerhet framstår som angeläget kan det vara motiverat att komplettera nuvarande bestämmelser med en möjlighet att utfärda bindande bestämmelser som avser samtliga företag som tillhandahåller viss produkt. Med hänsyn till den långtgående verkan av sådana föreskrifter torde denna möjlighet böra förbehållas regeringen.

SPK anser alltså i likhet med reservanterna att det ibland kan föreligga ett klart behov av att regeringen ges rätt att med relativt kort varsel meddela bindande föreskrifter om produktsäkerhet. En lagbestämmelse härom kan lämpligen utformas på det sätt som föreslagits av reservanterna (betänkandet s. 338).

3.2.4 Konsumentverket (KOV): Kommittén har — — — inte, som konstateras i reservation av ledamöterna Ulf Bernitz m. fl., kunnat nå fram till en helt enhällig syn på behoven av bindande föreskrifter om produktsäkerhet

som ett komplement i vissa fall till de övriga styrmedlen. Verket finner liksom reservanterna det vara otillräckligt med en hänvisning till att riksdagen alltid har möjlighet att besluta om särskild lagstiftning för att tillgodose produktsäkerhetskrav. En bättre beredskap och en handläggningsordning bör finnas anvisad, när behov av att utarbeta bindande säkerhetsföreskrifter på visst konsumentområde förekommer. Det skall understrykas, att ett lagfäst bemyndigande torde underlätta möjligheten till uppgörelser i godo. Det skulle också vara ett stöd för verket i dess praktiska verksamhet. Verket delar därför den uppfattning och de argument som framförs i reservationen och föreslår likaledes att en ny 4a § i MFL införs. I praktiken kommer det med all säkerhet att bli mycket ovanligt att frångå den normalt tillämpade tågorordningen och tillgripa specialförfattningar. Argumentet, som framförs i betänkandet angående minskade möjligheter för marknadsdomstolen att påverka och ha överblick över produktsäkerhetsområdet, har därför ringa tyngd.

3.2.5 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): Kommittén har inte lyckats ena sig ifråga om behovet av bindande föreskrifter på produktsäkerhetsområdet. En minoritet menar att det finns behov av ett bemyndigande för regeringen att i speciella fall utfärda bindande föreskrifter, medan kommitténs majoritet anser att detta inte är påkallat. Produktsäkerhetsfrågor aktualiseras tämligen sällan inom ARN:s verksamhet och nämnden har därför svårt att utifrån sina egna erfarenheter bilda sig en bestämd uppfattning om behovet av ett regeringsbemyndigande. Vad som sägs i betänkandet och reservationen ger dock knappast vid handen att behovet skulle vara påfallande stort. Det får då anses tveksamt om det finns tillräcklig anledning att såsom reservanterna förordat bryta den marknadsföringsrättsliga systematiken, låt vara att kommittémajoriteten nog något har underskattat den tid det skulle ta att få fram en speciallagstiftning för en viss produkt. Möjligheten finns dock att i brådskande fall utverka ett interimistiskt förbud enligt 13 § marknadsföringslagen.

3.2.6 Socialstyrelsen (SOS): Socialstyrelsen instämmer i allt väsentligt i de förslag om konsumentpolitiska styrmedel som framförs i betänkandet. Styrelsen vill särskilt betona att produktsäkerhetsfrågorna måste ges hög prioritet. Kommittén har föreslagit en rad styrmedel för att uppnå högre produktsäkerhet. Enligt kommittén har riktlinjesystemet på det hela taget fungerat väl. Vidare har KO och marknadsdomstolen spelat en betydelsefull roll.

Kommittén har föreslagit att riktlinjesystemet liksom hittills skall vara frivilligt. Samtidigt har i betänkandet pekats på olika situationer där bindande föreskrifter om produktsäkerhet såsom komplement till övriga styrmedel skulle vara värdefulla. Det rör sig om områden där de faktiska förutsättningarna att utarbeta riktlinjer för produktsäkerhet saknas liksom

om områden, där samordnade föreskrifter exempelvis mellan arbetarskydd och konsumentskydd skulle vara värdefulla.

Socialstyrelsen anser att systemet med frivilliga riktlinjer bör kompletteras med ett författningsmässigt stöd att utfärda bindande produktsäkerhetsföreskrifter för konsumentvaror och konsumenttjänster när detta är påkallat. Styrelsen ansluter sig sålunda i denna del till vad som framgår i en reservation och särskilt yttrande.

3.2.7 Statens naturvårdsverk: En minoritet i kommittén anser att marknadsföringslagen bör kompletteras med ett bemyndigande att förbjuda farliga varor. Bemyndigandet skulle avse regeringen som i sin tur kan bemyndiga t. ex. konsumentverket att utfärda förbud. Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör ett sådant bemyndigande inte komma i fråga vad gäller varor som faller under lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

3.2.8 Statens mät- och provråd (MPR): MPR delar — — i princip den uppfattning som redovisats i en reservation till utredningen från Ulf Bernitz, Sven Heurgren och Inger Persson angående bindande föreskrifter om produktsäkerhet för konsumentvaror. Om det finns behov av sådana föreskrifter bör således t. ex. konsumentverket — i den mån inte andra myndigheter redan är utpekade — ges mot uppgiften svarande ansvar och befogenhet. Det är därvid viktigt att gränsdragningen mot andra myndigheter blir klar och entydig. I annat fall kan det uppstå kompetenstvister och andra samarbetsproblem. Vidare måste konsumentverket som föreskrivande myndighet förutsättas arbeta neutralt i förhållande till inblandade partsintressen.

3.2.9 Riksrevisionsverket (RRV): Av betänkandet framgår att riktlinjerna inte efterlevs tillräckligt. Det nuvarande sanktionssystemet är inte ett effektivt medel för att ingripa mot farliga produkter som redan finns ute i handeln, eftersom varje enskilt företag som vägrar att upphöra med försäljningen skulle behöva stämmas till marknadsdomstolen. Marknadsföringslagen innehåller straffbestämmelser i fråga om vilseledande marknadsföring. Med hänsyn till den betydelse som produktsäkerheten har för den enskilde konsumenten finns det enligt RRVs mening inte något skäl att ha mindre långtgående sanktionsmedel mot farliga konsumentvaror än mot vilseledande marknadsföring. Det kan även finnas motiv för att ha liknande sanktionsbestämmelser inom konsumentvaruområdet som nu finns när det gäller t. ex. livsmedel, brandfarliga varor samt hälso- och miljöfarliga varor. RRV tillstyrker därför reservanternas förslag att en möjlighet införs att utfärda bindande produktsäkerhetsregler.

3.2.10 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Förslaget att riktlinjesystemet bör behållas som det primära normsystemet på produktsäkerhetsområdet

tillstyrkes. Länsstyrelsen anser dock att bindande föreskrifter om produktsäkerhet såsom ett komplement till de övriga styrmedlen skulle innebära bättre beredskap för situationer där riktlinjer och talan i marknadsdomstolen visar sig vara otillräckliga. Länsstyrelsen stöder därför reservanternas förslag om bindande föreskrifter i produktsäkerhetsfrågor.

3.2.11 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen anser — — att riktlinjer är ett verksamt sätt att ange normer för företagens handlande vad gäller produktsäkerhet. Länsstyrelsen har vid tillsynen av riktlinjerna funnit att det finns en värdegemenskap mellan näringslivet och konsumentintresset. Denna värdegemenskap om att skydda människors liv och hälsa och också att värna ekonomiska värden spelar en stor roll för efterlevnaden av sådana riktlinjer. Därigenom krävs också resurser i mindre omfattning för övervakning av riktlinjerna.

3.2.12 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden stödjer förslaget att systemet med riktlinjer skall behållas på produktsäkerhetsområdet.

Tillstyrker reservationen angående produktsäkerhetsfrågorna sid. 337–340 i betänkandet.

3.2.13 Produktåterkallelsekommittén: Riktlinjekommittén har övervägt huruvida bindande föreskrifter — dvs. straffsanktionerade regler — om produktsäkerhet i vissa fall behövs som komplement till hittills använda styrmedel och i vilken form det i så fall bör ske. Utan att nu ta ställning till dessa spørsmål vill vi framhålla att, om en återkallelsereglering genomförs, den regleringen kan behöva ske såväl genom straffsanktionerade regler som genom styrmedel av annat slag.

3.2.14 Kooperativa förbundet (KF): Produktsäkerhetsfrågorna återkommer i en reservation till betänkandet. Kommitténs ledamöter har varit överens om att riktlinjer bör vara det primära normsystemet även på produktsäkerhetsområdet, och att endast regeringen bör få utfärda bindande säkerhetsföreskrifter, om det i något speciellt fall skulle finnas nödvändigt med sådana. Majoriteten av ledamöterna anser inte att frågan behöver regleras närmare. I de sällsynta fall, då bindande föreskrifter blir aktuella, får man enligt deras modell begära att regeringen tar initiativet till en speciallag. En sådan måste antas av riksdagen. — Reservanterna vill däremot komplettera marknadsföringslagen med ett stadgande som be- myndigar regeringen att under vissa premisser direkt utfärda bindande produktsäkerhetsföreskrifter. Dessa skall även kunna innefatta informationskrav. Reservationen innebär en enklare handläggningsordning, när bindande säkerhetsföreskrifter är påkallade. Föreskrifterna kan förväntas bli snabbare förverkligade än om ny lag skall stiftas. KF förordar reservanternas förslag på denna punkt.

3.2.15 Sveriges Industriförbund: Kommittén har — — — övervägt frågan om att komplettera det nuvarande regelsystemet med en ramlag som ger möjligheter att utfärda bindande föreskrifter vad gäller produktsäkerhetsfrågor. Förbundet anser att kommitténs majoritet på ett övertygande sätt har funnit att en sådan komplettering inte är påkallad.

3.2.16 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): *Den framtida produktsäkerhetsregleringen.* NDM konstaterar att kommittén funnit att nuvarande regelteknik för att tillgodose produktsäkerhetsintresset på konsumentvaruområdet — en generalklausul om produktsäkerhet påbyggd med riktlinjer utfärdade av KOV — fungerat väl. Några sakliga skäl för att frångå denna teknik finns sålunda inte. Reserven ter sig emellertid förordad att den nuvarande regleringen kompletteras med ett ramlagsstadgande enligt vilket Regeringen bemyndigas utfärda bindande produktsäkerhetsföreskrifter för konsumentvaror och konsumenttjänster när så är påkallat. Enligt en framlagd lagskiss kan detta vara förhållandet i sådana undantagsfall när ett ingripande enligt 2–4 §§ MFL eller andra åtgärder bedöms otillräckliga från preventivsynpunkt eller när en samordning med annan säkerhetslagstiftning ter sig angelägen.

Utifrån ett strikt konventionellt rättssystematiskt synsätt kan den nuvarande generalklausul-/riktlinjemetoden te sig en smula främmande på produktsäkerhetsområdet. Sådana enligt NDMs mening närmast "rättsestetiska" hänsyn bör emellertid inte tillerkännas någon avgörande vikt. Frågan måste i stället gälla om det finns reella skäl för att bygga ut MFLs produktsäkerhetsregel på det skisserade sättet. NDM har inte kunnat finna att sådana starkt vägande motiv anförts.

NDM har redan konstaterat att rådande generalklausul-/riktlinjeordning hittills fungerat väl. NDM vill vidare erinra om att denna ordning innebär att Marknadsdomstolen (MD) kan ingripa med interimistiskt förbud med mycket kort varsel. Med den utbyggnad av 4 § MFL som kommittén föreslår åstadkommer man ett ytterligare stärkt skydd för konsumenterna som i praktiken är effektivare än det som kan uppnås med en speciallagstiftning av tänkt slag. Även slutligt beslut i MD kan komma till stånd betydligt snabbare än en författning innehållande preciserade allmängiltiga säkerhetsföreskrifter.

Av reservationen kan utläsas att reservanterna menar att en författning med säkerhetsföreskrifter skulle ha större verkan från preventionssynpunkt än riktlinjer innehållande samma föreskrifter. Man utvecklar dock inte sin tankegång närmare. Som NDM framhållit tidigare i detta yttrande är våra kunskaper om hur olika styrmedel av normkaraktär påverkar beteendet fragmentariska. Det saknas belägg för att en av Regeringen utfärdad säkerhetsföreskrift skulle vara ett i och för sig mera effektivt styrmedel än en i samförstånd med berörda företag framtagen riktlinje, sanktionerad indirekt via 4 § MFL. Däremot kan det sannolikt vara riktigt

att den informativa effekten är större hos en författning som innehåller detaljerade säkerhetsföreskrifter än hos ett MD-avgörande baserat på den allmänt formulerade generalklausulen om produktsäkerhet. Den jämförelsen är dock knappast relevant här, eftersom det naturliga alternativet är KOV-riktlinjer i de fall då det kan vara aktuellt att tänka sig detaljerade föreskrifter.

En viktig fördel med det skisserade förslaget anger reservanternas vara att en handläggningsordning på förhand finns anvisad, om behov av bindande föreskrifter skulle uppkomma inom ett visst område. NDM känner sig inte övertygad om bärkraften av detta argument och tillåter sig hysa den övertygelsen att såväl Regeringen som KOV väl torde känna till möjligheterna att lagstiftningsvägen snabbt komma till rätta med allvarliga säkerhetsproblem om och när sådana skulle uppkomma. Den tidsvinst som kan uppnås med hjälp av en rambestämmelse av det skisserade slaget är med all säkerhet ytterst obetydlig.

Enligt NDMs mening har utredningens majoritet på ett övertygande sätt visat att en rambestämmelse om produktsäkerhet infogad i MFL skulle medföra besvärliga och besvärande rättstekniska problem. Som NDM anfört i det föregående redovisas inte några vägande sakskäl för att ytterligare komplicera regelsystemet på produktsäkerhetsområdet på det sätt som förordas i reservationen.

3.2.17 Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS): SIS vill — — — framhålla "tredje-parts-certifiering" av överensstämmelse med standard som ett intressant hjälpmedel för konsumenterna. Certifieringsproceduren innefattar typprovning för verifiering av standardens krav, utfärdande av märkningstillstånd till tillverkare/säljare samt kontinuerlig övervakning av tillverkade och saluförda produkter.

För konsumenten medför certifiering fördelen att det vid köptillfället är klart att produkten är säker och lämplig för sitt ändamål. Inom konsumentvaruområdet tillämpas certifiering, "SIS-märkning", f. n. för handbrandsläckare och motoristhjälmars. Bland produkter för vilka svensk standard föreligger och som skulle kunna bli föremål för SIS-märkning kan nämnas leksaker, bordsbestick (knivar, gafflar, skedar), VVS-komponenter (badkars-, disklåde-, dusch-, spolblandare, tvättställ, golvbidé, vattenklosett), febertermometrar, skidskor och -bindningar.

Det bör framhållas att certifiering inom konsumentvaruområdet tillämpas i stor skala i Västeuropa där den gör avsedd nytta som stöd för konsumenterna. SIS är beredd att ta upp diskussion med berörda parter om förutsättningar för SIS-märkning av konsumentvaror som komplement till riktlinjearbetet.

3.2.18 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Förslaget att riktlinjesystemet bör behållas som det primära normsystemet på produktsäkerhetsområdet

tillstyrkes. Hemkonsulenterna anser dock att bindande föreskrifter om produktsäkerhet såsom ett komplement till de övriga styrmedlen skulle innebära bättre beredskap för situationer där riktlinjer och talan i marknadsdomstolen visar sig vara otillräckliga och instämmer därför i reservanternas förslag om bindande föreskrifter i produktsäkerhetsfrågor.

3.2.19 Konsumentvägledarnas förening: Vi delar kommitténs uppfattning att riktlinjer är det styrmedel som i första hand bör komma i fråga när det gäller att fastställa normer för produktsäkerhet på konsumentvaruområdet. Men vi ställer oss också på reservanternas, Ulf Bernitz, Sven Heurgren, m. fl., sida och tillstyrker det förslag till tillägg till 4 § MFL som de redovisar.

3.2.20 Kooperativa konsumentgillesförbundet: Förbundet vill — — — förorda att möjlighet ges för regeringen att utfärda bindande produktsäkerhetsföreskrifter. Reservanternas förslag till en sådan lösning är som kooperativa konsumentgillesförbundet ser det från konsumentens synpunkt klart överlägsen majoritetens ställningstagande.

3.2.21 Landsorganisationen i Sverige (LO): Kommittén har inte varit enhällig i sin syn på behoven av bindande föreskrifter om produktsäkerhet. LO stöder den uppfattning och de argument som förs fram i reservationen från Ulf Bernitz m. fl. och föreslår således att en ny § 4a i MFL införs. Det är ett känt faktum att produkter som har blivit förbjudna att saluföras i Sverige därför att de är farliga för hälsa och liv exporteras till andra länder. Då 4 § MFL ändå måste ses över anser LO det lämpligt att utreda möjligheten att ta in en regel i MFL om förbud mot export av farliga varor.

3.2.22 Svenska Metallindustriarbetareförbundet: Systemet med riktlinjer bör förändras på produktsäkerhetsområdet, så att regler, som är direkt tvingande för företagen genom en straffsanktion införs. Detta uppnås genom att marknadsföringslagen kompletteras med ett lagstadgande som ger regeringen bemyndigande att utfärda bindande produktsäkerhetsföreskrifter för konsumentvaror och konsumenttjänster där så är påkallat. (Här stödjer Metall uppfattningar och argument i den reservation som Ulf Bernitz m. fl. ingett.)

3.2.23 Sveriges domareförbund: Kommittén har inte lyckats nå fram till en enhällig syn på behovet av bindande föreskrifter om produktsäkerhet som ett komplement till systemet med generalklausuler och rekommenderande riktlinjer. En minoritet menar att marknadsföringslagen bör innehålla ett bemyndigande för regeringen att utfärda bindande föreskrifter för speciella fall där det angivna systemet framstår som otillräckligt, medan majoriteten anser att man för de speciella fallen bör lagstifta först om och när ett behov

av bindande föreskrifter aktualiseras. Förbundet ansluter sig till den senare meningen och anser det ej vara påkallat att hålla en så hög beredskap på området som ett särskilt bemyndigande för regeringen innebär. För att i brådskande fall snabbt få stopp på en försäljning av farliga varor kan marknadsdomstolen meddela ett interimistiskt beslut enligt 13 § marknadsföringslagen.

3.3 Konsumentköplagens felbegrepp

3.3.1 Hovrätten för Nedre Norrland: Beträffande 8 § konsumentköplagen anser hovrätten, mot bakgrund av den vidsträckta civilrättsliga verkan som 1 st. har, att 2 st. bör preciseras så att det klarare framgår att felreglerna endast kan göras gällande mot den näringsidkare som sålt viss vara trots att han förbjudits att sälja den.

3.3.2 Marknadsdomstolen (MD): 8 § konsumentköplagen. Marknadsdomstolen tillstyrker förslaget. Den föreslagna ändringen avser beslut meddelade av marknadsdomstolen. Viss tvekan kan uppstå hur bestämmelsen förhåller sig till den föreslagna 15 § marknadsföringslagen. Det får förutsättas att beslut meddelat av domstolen vid omprövning föregås av en sådan allsidig prövning som krävs för att det skall kunna jämföras med beslut i ärende enligt 4 § samma lag och därmed kunna återopas vid tillämpning av förevarande paragraf. Domstolen förutsätter vidare att interimistiska beslut faller utanför den föreslagna bestämmelsens tillämpning.

3.3.3 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): Den föreslagna ändringen av 4 § marknadsföringslagen skulle enligt kommittén inte i sak innebära någon egentlig förändring i köprättsligt hänseende. ARN delar denna uppfattning. Om en vara eller en tjänst av marknadsdomstolen har befunnits vara så farlig att den bör förbjudas faller denna med största sannolikhet in under 8 § konsumentköplagen (KKL) i dess nuvarande lydelse, även om domstolens beslut skulle ha riktats mot någon annan än säljaren/detaljhandlaren. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det finns skäl att nu genomföra den föreslagna konsekvensändringen i 8 § KKL. Möjligen kan det vara lämpligt att avvakta konsumentköputredningens (Ju 1977:13) slutbetänkande som väntas inom en nära framtid. ARN har dock för sin del inget att invända mot att lagändringen genomförs redan nu.

3.3.4 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden stödjer förslaget att 8 § konsumentköplagen ändras så att en vara skall anses felaktig inte bara när ett beslut av MD enligt 4 § MFL riktats mot säljaren utan också när beslutet är gällande mot någon annan näringsidkare.

3.3.5 Konsumentköpsutredningen: Vi har begränsat vår granskning av betänkandet till vad som mer direkt berör vårt eget arbete, i första hand förslaget till ändring av 8 § konsumentköplagen (KKL).

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 enligt 8 § fallet bl. a. om varan sålts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (MFL).

Om en vara har sådana egenskaper att dess saluhållande kan förbjudas enligt 4 § MFL blir varan normalt också att betrakta som felaktig vid en köprättslig bedömning. Eftersom parterna har avtalsfrihet när det gäller varans beskaffenhet kan emellertid bedömningen i enskilda fall leda till ett annat resultat, exempelvis därför att köparen har haft full vetskap om varans beskaffenhet och får anses ha godtagit den som den är. 8 § KKL innebär att parternas avtalsfrihet begränsas så att en vara kan bli att anse som felaktig trots att den har godtagits av köparen. En sådan ordning har ansetts motiverad med hänsyn till det allmänna intresset av att upprätthålla respekten för meddelade försäljningsförbud och hindra spridning av farliga varor.

Genom att 8 § KKL hänvisar till 4 § MFL knyts en civilrättslig sanktion till en överträdelse av ett saluhållandeförbud enligt MFL. Riktlinjekommiténs förslag innebär att denna anknytning modifieras på två sätt. Å ena sidan begränsas den till fall då förbudet har meddelats av marknadsdomstolen, medan en överträdelse av ett godkänt förbudsföreläggande inte längre skall ha någon civilrättslig effekt. Å andra sidan krävs det inte att saluhållandeförbudet gäller mot den säljare det är fråga om, utan det är tillräckligt att ett sådant förbud över huvud taget har meddelats beträffande den vara som köpet avser.

Vi ställer oss tveksamma till de förändringar som sålunda föreslås. Begränsningen till fall som har prövats av marknadsdomstolen innebär ett avsteg från den hittills gällande principen att ett godkänt förbudsföreläggande har samma verkan som ett beslut av domstolen. Vad den föreslagna utvidgningen beträffar kan till en början påpekas att en vara som har blivit föremål för ett förbud enligt 4 § MFL ofta torde omfattas av den tvingande regeln i 8 § KKL som föreskriver att varan skall anses felaktig, om den är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa. Även om denna regel inte är tillämplig torde varan, som nyss nämnts, normalt bli att betrakta som felaktig enligt allmänna köprättsliga regler. En säljare som gör gällande att varan har godtagits av köparen och därför skall anses felfri, trots att den har farliga egenskaper

eller är uppenbart otjänlig för sitt ändamål, måste anses ha bevisbördan för detta påstående. Skulle säljaren undantagsvis lyckas fullgöra denna sin bevisskyldighet kan man emellertid fråga sig, varför just den omständigheten att någon annan näringsidkare av marknadsdomstolen har förbjudits att saluhålla samma vara skall föranleda att köparen blir berättigad att åberopa ett fel, som han annars inte hade kunnat göra gällande och som inte är av den allvarliga karaktär som avses med den nyss återgivna föreskriften i 8 § KKL.

I fråga om den närmare utformningen av 8 § KKL vill vi framhålla följande. Enligt den föreslagna formuleringen blir en vara att anse som felaktig så snart marknadsdomstolen i ett beslut har konstaterat att varan på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom eller att den är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Däremot krävs inte att *förbud* har meddelats eller – efter prövning enligt 13 § andra stycket lagen om marknadsdomstol (MDL) – har bedömts kunna meddelas. Av den föreslagna 4 § första stycket sista meningen MFL framgår emellertid att marknadsdomstolen, om den finner att varan är av sådan beskaffenhet som nyss nämnts, kan avstå från att utfärda ett förbud enligt 4 § och i stället meddela ett förbud enligt 2 § eller ett åläggande enligt 3 § MFL, om detta anses lämpligare. Vi ifrågasätter starkt om det verkligen har varit avsett att regeln i 8 § KKL skall omfatta också situationer av detta slag. I specialmotiveringen anges sålunda bara att ändringen i 8 § KKL innebär att en vara som omfattas av *förbud enligt 4 § MFL* eller *i ärende enligt 4 § MFL* varit föremål för prövning enligt de föreslagna reglerna i 13 § andra stycket MDL och därvid befunnits vara farlig eller uppenbart otjänlig skall anses vara behäftad med fel.

Mot bakgrund bl. a. av det anförda bör enligt vår mening samordningen mellan de föreslagna näringsrättsliga bestämmelserna i 4 § MFL och de civilrättsliga bestämmelserna i 8 § KKL övervägas ytterligare. Om efter sådana överväganden det fortfarande är aktuellt med en samordning, som medför en så vidsträckt civilrättslig verkan av marknadsdomstolens beslut som i det föreliggande förslaget, torde också behövas en mer ingående analys än kommittén har gjort av problemen med hos detaljhandlare befintliga lager och andra problem som sammanhänger med affärsrelationerna i de olika distributionsleden. Bl. a. torde kommittén alltför onyanserat ha behandlat frågan om en detaljists möjligheter att till sin leverantör returnera varor han har i lager och som berörs av ett beslut som enligt 4 § MFL meddelas av marknadsdomstolen. I vissa avseenden är vad som anføres (s. 281) så komprimerat att det är svårförståeligt. Det förefaller oss dock som om kommittén har underskattat de svårigheter som kan uppkomma mellan olika led på säljsidan. Frågor som ligger nära de nu berörda behandlas för närvarande av utredningen om återkallelse av farliga varor. Resultatet av denna utrednings arbete torde bli av betydelse om man vill skapa möjligheter att genom en vidsträckt civilrättslig verkan av beslut enligt 4 § MFL hindra fortsatt försäljning av vara som är farlig eller otjänlig.

3.3.6 Sveriges Industriförbund: Enligt Förbundets uppfattning bör — — — förslaget till ändring av 8 § konsumentköplagen inte genomföras. Förslaget ger omfattande, automatiska och alltför onyanserade civilrättsliga verkningar av ett MD-beslut i nu aktuellt hänseende. Förslaget vidgar också på högst betänkligt sätt tillämpningen av 8 §, inte bara till bakre led utan också i detaljistledet, genom att det inte längre krävs att varan sålts "i strid" mot förbud. Förslaget synes härigenom med automatik omfatta även säljare som varken har kännedom om beslutet eller än mindre haft tillfälle att påverka utgången av processen i MD.

Gällande köprättsliga regler ger enligt Förbundets mening ett tillfredsställande skydd mot farliga varor i enskilda fall. Det förhållandet att en näringsidkare av MD med stöd av 4 § marknadsföringslagen förbjudits att fortsätta med försäljningen av viss vara torde ofta kunna påverka bedömningen av reklamationer från konsumenter som köpt samma vara från näringsidkare som inte drabbats av försäljningsförbudet ifråga. Således torde sista punkten i 8 § konsumentköplagen redan nu ge möjlighet att i sådana fall anse varan behäftad med fel. Detta gäller i vart fall då varan köpts för sådant användningsändamål som avsetts i MDs beslut. Den föreslagna bestämmelsen lämnar emellertid inte utrymme för att — utan att riskera felpåföljd — sälja varan för ett helt annat — och av köparen önskat — ändamål än vad MD avsett med sitt beslut.

Förbundet vill här också erinra om den sittande konsumentköpsutredningens arbete och de förändringar av felreglerna som säkerligen kommer att föreslås av denna utredning. Till detta kommer att riktlinjekommitténs förslag kan anses föregripa de överväganden som produktåterkallelsekommittén har att göra. En regel i konsumentköplagen om att ett beslut av MD om förbud att tillhandahålla "farliga" varor automatiskt skall innebära ett fel i varan medför nämligen att de seriösa företagen måste vidta åtgärder för att återkalla de varor som vidare sålts för att inte riskera felpåföljder.

3.3.7 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): NDM ställer sig — — — tveksam till kommitténs förslag såvitt gäller civilrättsliga följdverkningar av ett MD-beslut om säljförbud vilket riktats mot annan än säljaren (8 § konsumentköplagen). Visserligen kan det göras gällande att en vara, som blivit utdömd av MD som farlig, i regel torde vara felaktig i köprättslig mening. Men situationer kan väl tänkas då detta inte behöver vara fallet. Den föreslagna omredigeringen av 8 § synes också kunna komma att få svåröverskådliga återverkningar på relationerna mellan leverantörer och återförsäljare, frågor som Produktåterkallelsekommittén ofrånkomligen måste komma att överväga närmare vid fullgörande av sitt utredningsuppdrag. Det kan vidare hävdas att så långtgående civilrättsliga rättsverkningar gentemot säljare som inte omfattas av MDs beslut innebär att detta reellt får karaktär av ett slags bindande författningsbeslut — försett med civilrättsliga sanktioner som omfattar en vidare subjektkrets än förbundsbeslu-

tet enligt MFL. Förslaget i denna del bör enligt NDMs mening övervägas ytterligare.

3.3.8 Konsumentvägledarnas förening: Den — — — föreslagna ändringen av 8 § konsumentköplagen finner vi vara angelägen.

3.3.9 Sveriges Advokatsamfund: Samfundet anser — — — att den föreslagna ändringen av 8 § konsumentköplagen inte är godtagbar. Visserligen synes det kunna antas att för konsumenterna avsedda varor, vars försäljning kan förbjudas enligt 4 § marknadsföringslagen, normalt också är att anse såsom felaktiga i köprättslig mening. Detta är emellertid inte alltid fallet. En prövning härav får ske enligt vanliga köprättsliga regler. Oavsett hur därmed förhåller sig gäller som en särskild sanktion av förbud enligt 4 § marknadsföringslagen den tvingande felregeln i 8 § konsumentköplagen vid försäljning som sker i strid mot förbudet. Det bör härvid erinras om att denna sanktion inte kan — och inte heller av kommittén föreslås kunna — tillämpas retroaktivt. Redan med hänsyn härtill bör en köprättslig effekt av ett förbud inte heller kunna inträda i rättsförhållande med en säljare som varken i vederbörlig ordning kunnat föra sin talan i fråga om förbudet eller delgivits detta. Därtill kommer att räckvidden i det enskilda fallet av en sådan köprättslig effekt blir oacceptabelt oviss, om den frikopplas från försäljning som omfattas av förbudet och därmed träffar försäljningar, som inte kan underkastas en prövning av om någon överträdelse av förbudet föreligger. Kommittén synes inte ha uppmärksammat den oklarhet i omfattningen av marknadsdomstolens beslut med avseende på näringsidkare, som inte haft partsställning. Enligt samfundets mening uppfyller förslaget inte i denna del de krav som måste ställas på civilrättslig lagstiftning.

3.3.10 Sveriges domareförbund: Förslaget att 8 § konsumentköplagen ändras så att en vara, som enligt ett beslut av marknadsdomstolen är farlig eller otjänlig, skall anses behäftad med fel i köprättslig mening, oavsett mot vem domstolen har riktat sitt beslut, föranleder inte någon erinran. Även om den föreslagna ändringen torde sakna reell betydelse kan den dock ha ett värde ur pedagogisk synvinkel. Förbundet tar för givet att förslaget tillkommit efter samråd med konsumentköpsutredningen, som bl. a. har till uppgift att göra de tämligen invecklade reglerna på området mera lättillgängliga.

3.4 Skaderapporteringssystem

3.4.1 Kommerskollegium (KK): — — — finner kollegiet att utredningens förslag om ett permanent skaderapporteringssystem är relativt svagt underbyggt. Det har inte gjorts klart att nyttan av systemet uppväger de troligen betydande totala kostnaderna för detta.

3.4.2 Marknadsdomstolen (MD): Förslaget om ett permanent skaderapporteringssystem måste hälsas med tillfredsställelse. Dock saknas i betänkandet en närmare redogörelse för den försöksverksamhet som redan bedrivits med redovisning av de synpunkter och erfarenheter som rapporterande institutioner måste ha skaffat sig. Även kommitténs förslag rörande möjligheten till talan mot näringsidkare i bakre led och till interimistiska beslut utan kommunikering med motparten är väl motiverade och bör genomföras.

3.4.3 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Kommittén konstaterar i kapitel 11 att ett tillfredsställande underlag är väsentligt för att fastslå behovet av produktsäkerhetsåtgärder och för att underlätta förhandlingarna om riktlinjer. Enligt kommittén är ett skaderapporteringssystem ett ofrånkomligt krav för att få ett tillfredsställande underlag. NO vill inte motsätta sig att någon form av skaderapportering införs. En sådan rapportering bör dock utformas så att den inte blir alltför resurskrävande. I allt väsentligt torde den kunna inskränkas till information till vissa nyckelpersoner att KOV har en funktion för mottagning av rapporter om skador orsakade av farliga produkter.

3.4.4 Konsumentverket (KOV): KOV hälsar med tillfredsställelse att kommittén med skärpa förordat att ett permanent skaderapporteringssystem snarast byggs upp i landet. Kommittén har också framfört de flesta relevanta argumenten för en sådan åtgärd. Den försöksverksamhet med registrering av olyckor som KOV bedrivit under snart två år har redan givit klara indikationer på att inträffade olycksfall som medför öppenvårdsbesök eller inläggning på sjukhus fördelar sig med 4–5 % på trafikolyckor, 17–19 % på arbetsolyckor och 76–78 % på hem- och fritidsolyckor. När det gäller trafikolyckorna förs på olika håll statistik och görs utvärderingar av olycksorsaker, händelseförlopp m. m. För arbetsolyckorna finns redan ett fungerande skaderapportsystem (ISA) som sysselsätter ca 30 personer.

Man vet genom statistik att ca 2200 personer omkommer vid hem- och fritidsolyckor varje år. Det kan samtidigt konstateras att någon systematisk statistik för hem- och fritidsolyckor som inte medför dödsfall f. n. inte finns. Mot bakgrund av den redovisade fördelningen på olika olyckstyper är detta minst sagt förvånande. Visserligen kan det stora flertalet av hem- och fritidsolyckorna inte betecknas som allvarliga. Endast ca 9 % av olyckorna medför inläggning på sjukhus men de medför lika fullt stora samhällsliga kostnader och sociala problem.

Ett skaderapporteringssystem skulle få stor betydelse för prioritering av verkets arbete på produktsäkerhetsområdet. Bl. a. kunskaper om vilka grupper i samhället som mer än andra utsätts för olyckor är i detta sammanhang av grundläggande betydelse. Som exempel kan nämnas att verket de gångna åren fått många anmälningar från oroliga småbarnsföräldrar om

olika leksaker och andra produkter som ansetts utgöra fara för de små barnen. Stora resurser har också lagts ner på handläggning av dessa ärenden. Å andra sidan har den registrering av olyckor i begränsad omfattning som verket genomfört under föregående och innevarande år redan visat att den stora riskgruppen bland barnen ingalunda är de allra yngsta, utan barn i åldern 11–15 år. Eftersom endast ett fåtal anmälningar berör denna grupp av barn, har den hittills blivit mer eller mindre bortglömd. Ett effektivt skaderapporteringssystem torde ganska snabbt kunna ge underlag för åtgärder för att minska olycksfallen i denna särskilt utsatta grupp.

Kommitténs bedömning att inte i detalj söka ange hur ett skaderapporteringssystem skall byggas upp finner KOV riktig. Verket vill endast tillägga att utvecklingen inom detta område har gått snabbt. Nya erfarenheter har vunnits genom det nordiska arbetet och inte minst har KOV och statistiska centralbyrån genom den pågående försöksverksamheten samlat nya kunskaper som gör att den hemställan, som myndigheterna 1978 utarbetade och tillställde regeringen i denna fråga, i dagens läge inte är relevant i alla detaljer.

I sammanhanget måste också beaktas att det inom socialstyrelsen f.n. pågår planering för sjukvården under 90-talet (HS -90). Den skadeförebyggande verksamheten intar enligt uppgift en central plats i denna planering. Det får därför anses naturligt att uppbyggnaden av ett generellt skaderapporteringssystem sker i nära samråd även med socialstyrelsen och andra berörda instanser för att ta vara på alla möjligheter till samordning av den skadeförebyggande verksamheten.

3.4.5 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): Kommitténs förslag om inrättande av ett permanent skaderapporteringssystem kan varmt tillstyrkas.

3.4.6 Socialstyrelsen (SoS): Kommittén framhåller att avsaknaden av ett övergripande system för rapportering av och statistik över olyckor i hemmet och på fritiden utgör en grundläggande brist i vårt hvarande konsumentskydd. Enligt kommittén krävs ett permanent skaderapporteringssystem. Kommittén föreslår därför att konsumentverket tillsammans med statistiska centralbyrån beviljas ett särskilt anslag som gör det möjligt att snabbt bygga upp ett rapporteringssystem.

Genom hälso- och sjukvårdslagen har landstingen fått ett vidgat ansvar för befolkningens hälsa. I propositionen till hälso- och sjukvårdslagen 1981/82: 97 "Hälso- och sjukvårdslagen m.m." framhålls att det i landstingets vidgade hälsoansvar ingår att ta till vara, bearbeta och utnyttja den information om risker i människornas livsmiljö som observeras i det dagliga hälso- och sjukvårdsarbetet. En viktig uppgift är därvid att registrera förekomsten av sjukdomar och skador. Uppgifterna avses sammanställas och utnyttjas för att de sjukdoms- och skadeframkallande faktorerna skall kunna utvärderas. Epidemiologiska studier som syftar till att kartlägga och

analysera förekomsten och utbredningen inom olika befolkningsgrupper av sjukdomar och annan ohälsa bör enligt ovannämnda proposition ske inom ramen för landstingens miljömedicinska verksamhet.

I propositionen erinras också om att de enskilda landstingskommunerna många gånger är för små för att var för sig kunna ge underlag för att bedöma samband mellan t.ex. miljöförhållandena och sjukdom av olika slag.

I enlighet med förslag i en proposition om socialstyrelsens omorganisation m. m. (prop. 1979/80: 6) pågår uppbyggnad av en central "socialsektorns planeringsdatabas". Bl. a. kommer uppgifter om patienter inom den offentliga hälso- och sjukvården att hämtas från register hos landstingen och införas i denna databas.

Riksdagen har den 27 maj 1983 godkänt ett avtal mellan landstingsförbundet och socialdepartementet som avser vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen år 1984. I avtalet sägs att bl. a. "Vid överenskommelsen har förutsatts att sjukvårdshuvudmännen utan särskild ekonomisk ersättning genomför socialsektorns statistikdelegationens förslag angående patientdatabaser med av delegationen rekommenderat minimiinnehåll för den slutna vården". I detta minimiinnehåll ingår bl. a. uppgifter om personnummer, kön, inskrivningsdatum, utskrivningsdatum, huvuddiagnos samt uppgifter om den yttre orsaken till skada. På detta sätt erhålls fr. o. m. 1984 en förutsättning att bygga upp ett rikstäckande olycksfallsregister vad avser olycksfall som har lett till sluten kroppssjukvård.

Hur omfattande registreringen kommer att bli inom primärvården är fortfarande föremål för diskussion.

Vid klassifikation av sjukdomar eller skador finns en särskild s. k. E-kod som gör det möjligt att belysa yttre orsaker till hälso- och sjukvårdsbehov framför allt skador. Inom den nordiska medicinstatistikkommittén (NOMESKO) pågår för närvarande ett utvecklingsarbete i syfte att göra det möjligt att få ut mer information genom E-koden. Avsikten är att alla aspekter på skador skall tas med. Koderna skall bl. a. göra det möjligt att särredovisa exempelvis trafik-, hem- och fritidsolyckor.

Ca 10% av befolkningen råkar varje år ut för skador genom olycksfall som föranleder sjukvårdskontakt, dvs. ca 900 000 per år. Detta gör det lämpligt att på nationell nivå registrera olycksfallen på urvalsbasis. Socialstyrelsen har i en skrivelse till regeringen 1982-09-27 föreslagit att ett centralt sjukdomsregister på urvalsbasis upprättas och att detta förläggs till socialstyrelsen i anslutning till befintliga specialregister samt att den ADB-mässiga hanteringen av detta register läggs till statistiska centralbyrån.

Inom socialstyrelsen pågår också i anslutning till styrelsens missbildningsregister uppläggandet av ett handikappregister. Detta avses omfatta alla barn upp till 18 år. För närvarande omfattar registret alla barn med medfödda eller förvärvade mentala rubbningar. Registret håller på att

byggas ut så att det relativt snart kommer att omfatta även andra handikapp. På detta sätt kommer det alltså att finnas ett nationellt register avseende olycksfall bland barn som lett till handikapp. Till detta register kunde utan större kostnad föras olycksfall som har resulterat i sluten sjukvård.

Sådana register som ovan har redogjorts för kan inte komma att innehålla uppgifter som tillgodoser alla behov som exempelvis konsumentverket kan tänkas ha. Detta gäller exempelvis den typ av skidbindningar som i vissa fall använts samt vilket fabrikat som olika apparater har som förorsakat olycksfall. Sådana uppgifter bör man dock ha möjlighet att komma fram till genom specialundersökningar. Önskvärt vore att få en klartext-beskrivning av olycksförloppet i enlighet med ett logiskt uppbyggt system efter modell från ISA-systemet. Vidare är det önskvärt att diagnos som görs vid sjukvårdsinrättning registreras vad gäller allvarlighetsgraden enligt AIS-koden.

Om målsättningen att 10% av olycksfallen registreras varje år skall uppfyllas skulle detta innebära att 2–3 landsting skulle delta i registreringen. De olika landstingen skulle kunna delta enligt ett rullande schema som schematiskt täcker landets olika delar, såväl ur geografisk synpunkt som befolkningsmässigt.

Socialstyrelsen får mot bakgrund av ovanstående föreslå att registrering av olycksfall sker inom ramen för det allmänna system för registrering av diagnoser m. m. i sluten vård och öppen vård som avses ingå i landstingens patientdatabaser samt den centrala hanteringen av uppgifter ur dessa register som socialstyrelsen är programansvarig myndighet för. Exakt hur registreringen skall byggas upp är en fråga om vilka ekonomiska resurser som man från resursgivande myndigheter är beredda att tilldela denna form av registrering.

Sammanfattningsvis föreslår socialstyrelsen att — — — uppbyggande av olycksfallsregister som bl. a. kan användas i produktsäkerhetsarbetet sker i anslutning till det allmänna system för registrering av diagnoser m. m. Läns- hälso- och sjukvården som avses ingå i landstingens patientdatabaser, socialsektorns planeringsdatabas och till dessa databaser anknutna register.

3.4.7 Arbetarskyddsstyrelsen: Styrelsen instämmer i att det är önskvärt med ett permanent skaderapporteringssystem på konsumentområdet. Om ett sådant system inrättas bör möjligheterna till samordning med informationssystemet för arbetsskador undersökas.

3.4.8 Statistiska centralbyrån (SCB): Frågan om ett rapporteringssystem har behandlats vid SCB under en rad år. Ett första arbete med utveckling av ett registreringssystem startade 1975. Då togs initiativ till ett nordiskt projekt i syfte att utveckla en metod för att inhämta information om hem-

och fritidsolyckor. Projektets huvudman var Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för konsumentfrågor. SCB hade ansvaret för det praktiska genomförandet av projektet.

Det nordiska projektet följdes i Sverige av ett flertal mindre projekt som bedrevs i samarbete med olika myndigheter – framför allt konsumentverket – och särskilt intresserade sjukhus. SCB har även tagit fram olycksfallsstatistik i form av uppdrag, t. ex. i samband med barnolycksfallsutredningen. Registreringen av olycksfall har ibland omfattat alla åldrar, ibland endast barn och ungdomar. Några direkta skillnader ur metodsynpunkt mellan registrering av de olika åldersgrupperna finns dock inte. SCBs arbete på området ledde till äskanden om medel i två anslagsframställningar och till en särskild hemställan tillsammans med konsumentverket om att få till stånd en löpande registrering och statistikframställning.

Information om inträffade olycksfall är en förutsättning för att kunna bedriva ett meningsfullt olycksförebyggande arbete. Dessutom är det angeläget att informationen ger en rättvisande bild av olyckssituationen. Först genom representativa data på riksnivå fås exempelvis tillräckligt beslutsunderlag för konsumentmyndigheters prioriteringar mellan olika förebyggande åtgärder. Även i olika förhandlingssituationer med näringslivets representanter krävs sådan information. Representativ information är något som dessutom blir alltmer nödvändigt ju mer de ekonomiska resurserna i samhället begränsas. Ju färre satsningar som kan göras desto viktigare är det att de görs där det är mest angeläget.

Olycksfallsinformation efterfrågas på många håll i samhället. Förutom de användare som nämns i betänkandet har SCB under arbetets gång kommit i kontakt med bl. a. följande myndigheter, organisationer och intressenter i övrigt: barnmiljörådet, statens brandnämnd, skolöverstyrelsen, landsting, Röda korset, Rädda barnen, riksförbundet hem- och skola, samt epidemiologisk och medicinsk forskning. När man diskuterar ett registreringssystem av denna kraktär bör också understrykas att det finns ett stort intresse för att systemet även skall omfatta trafik- och resp. arbetsolyckor. Trots att dessa olyckstyper redan registreras finns det ett stort behov av att få kompletterande uppgifter från främst sjukhus. Härigenom kan en stor del av bortfallet i dagens registrering täckas.

Behovet av olycksfallsinformation har bl. a. lett till att det har genomförts och genomförs begränsad registrering i olika former på skilda håll i landet. Det är SCBs uppfattning att ett nationellt system oftast är att föredra framför sådana begränsade insatser. Det gäller såväl ur kvalitets- som resurssynpunkt. Det finns dock situationer där regionala eller lokala system är försvarbara – framför allt då man i direkt anslutning till systemet arbetar med förebyggande åtgärder. Dessutom kan sådana system ge viss kompletterande information till ett nationellt system, t. ex. vid analys av vissa olyckstyper.

SCB och andra myndigheter har således under åren skaffat sig kunskaper vad avser metoder för insamling, klassificering, bearbetning och presentation av olycksdata. Det är därför möjligt att utan större utredningsinsatser tillsammans med statistik användare och sjukvårdens huvudmän komma fram till en definitiv utformning av ett dylikt system. Frågor som behöver utredas är t. ex. urvalet av registreringspunkter för att få en representativ statistik, organisatoriska frågor avseende vem som skall ha registeransvar, innehållsansvar o. d.

Mot denna bakgrund vill SCB framhålla att under förutsättning att särskilda medel ställs till förfogande är SCB beredd att tillsammans med konsumentverket medverka till att en systematisk registrering och statistikframställning rörande hem- och fritidsolyckor kommer till stånd. I betänkandet nämns att en alternativ finansiering av verksamheten vore att omfördela resurser hos de myndigheter som kan dra nytta av informationen från registreringssystemet. SCB nämns som en sådan myndighet. Då SCB är en servicemyndighet med uppgift att tillgodose informationsbehov i samhället grundar sig SCBs behovsframställningar alltid på externa behov, dvs. SCB drar inte själva nytta av den information som produceras. SCBs tidigare anslagsäskanden i frågan har helt grundat sig på behov som funnits hos dem som efterfrågat informationen.

3.4.9 Statskontoret: I betänkandet redovisas en utvärdering av lagstiftningen inom det konsumentpolitiska området och förslag lämnas om vissa ändringar i formellt och materiellt avseende. Däremot berörs inte konsumentverkets och konsumentombudsmannens organisation eller den regionala hemkonsulentorganisationen. Vi begränsar mot den bakgrunden vårt yttrande till kommitténs förslag om införande av ett skaderapporterings-system (avsnitt 11.1).

Förslaget förs fram mot bakgrund av att statistik över hem- och fritidsolyckor saknas ett sådant system anses vara ett nödvändigt hjälpmedel i det långsiktiga arbetet inom produktsäkerhetsområdet. Kommittén anser det uppenbart (sid. 262) att den samhällsekonomiska vinsten (om än av okänd storlek) av en tillförlitlig skaderapportering vida överstiger de direkta kostnaderna för systemet.

Vi utgår från att det är meningen att det föreslagna systemet skall bygga på automatisk databehandling (ADB) och anser det inte uteslutet att systemet kan leda till samhällsekonomiska vinster. Grunden för att närmare bedöma detta är dock enligt vår mening för närvarande osäker. Ytterligare beräkningar och bedömningar av systemets utformning och effekter krävs därför före ett ställningstagande till ett eventuellt införande. Kostnaderna för systemet, enligt kommittén 1,5–2 mkr per år enligt en skattning från konsumentverket och SCB år 1978, är t. ex. minst sagt osäkra och utvecklings- och genomförandekostnaderna har överhuvudtaget inte berörts.

Andra system, liknande det kommittén troligen strävar efter, har tidigare utvecklats och tagits i drift inom statsförvaltningen. Erfarenheterna har visat att det kan vara komplicerat och dyrt att utveckla, införa och driva sådana system.

Vi kan därför på det underlag kommittén presenterat, inte tillstyrka att man nu beslutar om införande av ett skaderapporteringssystem. Om det blir aktuellt att gå vidare i frågan är vi beredda att diskutera en medverkan i en förstudie för att utreda utformning, kostnader för och effekter m. m. av ett sådant system.

3.4.10 Riksrevisionsverket (RRV): Kommittén beräknar att ett permanent system för registrering av olyckor i hemmen och på fritid skulle kosta ca 2 Mkr. Den samhällsekonomiska vinsten av en sådan registrering med därav följande förbättrade möjligheter att vidta åtgärder skulle enligt kommitténs mening vida överstiga kostnaden för systemet. Som motiv för skaderapporteringssystemet anges även att detta är en förutsättning för en långsiktig rationell konsumentpolitik på produktsäkerhetsområdet och att förhandlingarna mellan konsumentverket och företagen borde kunna förenklas med ett bättre faktaunderlag.

RRV delar kommitténs uppfattning att prioriteringen av riktlinjearbetet bör baseras på ett bra faktaunderlag. Erfarenheterna från områden där permanent skadestatistik förekommer visar dock att det är svårt att bygga upp statistiksystemet, så att det kan användas praktiskt i normeringsarbetet. I fråga om konsumentprodukter kan det också inträffa att företaget eller konsumentverket på andra vägar fått veta att en produkt orsakat sådana skador att den bör utgå ur marknaden. Detta kan då ha skett innan skadorna fått en sådan omfattning att de kommit till uttryck i statistiken. Nyttan i riktlinjearbetet av den föreslagna olycksregistreringen torde således vara begränsad. RRV anser därför att ett permanent skaderapporteringssystem inte nu bör införas. I stället bör en utvärdering göras av nyttan och kostnaderna för bl. a. sjukvårdshuvudmännen av de försök med skaderapportering som genomförts under 1982 och 1983.

3.4.11 Länsstyrelsen i Södermanlands län: Kommitténs uppfattning om nödvändigheten av ett permanent skaderapporteringssystem över hem- och fritidsolyckor delas av länsstyrelsen. Avsaknaden av ett övergripande system för rapportering utgör i dag en brist i vårt konsumentskydd. Konsumentverket och statistiska centralbyrån bör därför få uppdraget att snarast bygga upp ett rapportsystem som skulle ge oss en representativ bild av vilka skaderisker som är allvarligast. Därigenom skulle man snabbare få veta problemen och kunna göra prioriteringar.

3.4.12 Flens kommuns konsumentnämnd: Utredningen föreslår i sitt betänkande att ett system för skaderapportering införs som ett hjälpmedel i

produktsäkerhetsarbetet. Konsumentnämnden instämmer till fullo i detta krav. Det är en uppenbar brist i samhällets skydd för konsumenter att inte ett fungerande rapporteringssystem finns uppbyggt. Nämnden vill i sitt yttrande understryka att det är av yttersta vikt att erforderliga medel ställs till förfogande så att ett sådant system snarast införs. Nämnden vill inte förorda att medel omfördelas från andra håll för att täcka kostnaderna. Ett sådant förfarande torde kunna fördröja inrättandet.

3.4.13 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning, att ett skaderapporteringssystem såsom det beskrivs i utredningen är önskvärt för att få kunskap om allvarliga säkerhetsrisker på hem- och fritidssidan. Genom ett sådant system undanröjs risken för att ansträngningarna på säkerhetsområdet görs inom mindre väsentliga områden. Ett skaderapporteringssystem skulle mycket snabbt kunna ge indikationer om var resurserna skall satsas, vilket skulle ge en effektiv användning av såväl offentliga myndigheters som näringslivets satsade resurser.

3.4.14 Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Ett av förslagen, som länsstyrelsen i likhet med utredningen anser vara viktigt, är ett permanent skaderapporteringssystem. Enligt uppgift i betänkandet finns sådana system redan i flera länder. Det torde inte finnas något tekniskt hinder för att införa ett sådant även i vårt land. Viktigt är emellertid att ett rapporteringssystem inte blir en ytterligare administrativ belastning. Detta bör övervägas t. ex. i samråd med landstingens företrädare, som, i sin egenskap av huvudmän för sjuk- och olycksfallsvården, borde kunna tillföra systemet värdefull information.

3.4.15 Sundsvalls kommuns konsumentnämnd: Konsumentnämnden stödjer förslaget att KOV beviljas ett särskilt anslag för att inrätta ett permanent skaderapporteringssystem.

3.4.16 Produktåterkallelsekommittén: Inledning. Produktåterkallelsekommittén (PÅK) har enligt sina direktiv att – som ett komplement till gällande lagstiftning om produktsäkerhet – överväga frågan om en lagstiftning för att möjliggöra återkallelse av farliga varor. Begreppet återkallelse har därvid använts för att täcka ett vitt fält av åtgärder. I direktiven framhålls att bl. a. resursskäl talar för att, om en reglering på området finnes påkallad, de myndigheter som f. n. har ansvaret för produktsäkerhetsfrågor också utnyttjas för uppgifter i en utbyggd produktsäkerhetsreglering.

Vårt arbete är i enlighet med vad nu sagts inriktat bl. a. på att, med utgångspunkt i gällande lagstiftning och rådande myndighetsorganisation på produktsäkerhetsområdet, utreda vad som kan behöva göras för att stärka produktsäkerheten genom en reglering av återkallelseinstitutet. Vi har därvid särskild anledning att uppmärksamma de befogenheter som

marknadsdomstolen (MD), konsumentombudsmannen (KO) och konsumentverket (KOV) nu har på området och de roller som dessa myndigheter kan tänkas spela i ett system för återkallelse av farliga varor. Riktlinjekommitténs betänkande är därför av stort intresse för oss. Vårt intresse knyter sig av naturliga skäl särskilt till de avsnitt i betänkandet som direkt berör produktsäkerhetsfrågor, men även andra avsnitt däri är av betydelse för vårt arbete. Över huvud taget kan alla de konsumentpolitiska styrmedel som kommittén behandlar tänkas bli användbara vid en eventuell återkallelse reglering.

Emellertid har vårt arbete inte hunnit längre än till kartläggningen av gällande ordning och de problem som är förenade med denna. Vi har ännu inte fått den överblick av området som vi anser erforderlig och än mindre kunnat ta ställning till reformbehovet. Vårt yttrande över riktlinjekommitténs betänkande måste begränsas i enlighet med dessa förutsättningar och i viss utsträckning bygga på antaganden.

Produktsäkerhet (avsnitten 7 och 11 i betänkandet)

I våra direktiv erinras om att återkallelse systemet i USA innefattar en särskild skyldighet för näringsidkare att rapportera till ansvarig myndighet när de får vetskap om att en vara är defekt, så att en väsentlig säkerhetsrisk föreligger. Det anges att vi bör överväga om sådana regler bör ingå även i ett eventuellt svenskt återkallelse system.

I riktlinjekommitténs betänkande föreslås nu ett skaderapporteringssystem av annat slag: en systematisk rapportering av olyckor i hemmet och på fritiden innefattande uppgifter från sjukhus m. fl. Det kan framhållas att i USA, vid sidan av rapporteringsskyldigheten för näringsidkare, finns ett rapporteringssystem som bygger på fortlöpande olycksrapporter från ett stort antal sjukhus. Erfarenheterna av detta system är enligt uppgift goda. Man har på grundval av rapportmaterialet kunnat göra upp skadeindex, och materialet har kunnat utnyttjas för prioriteringar i säkerhetsarbetet. Man har med hjälp av systemet kunnat få uppmärksamheten riktad på de verkligt farliga produkterna.

Vi är angelägna om att framhålla att de båda typer av rapporteringssystem som det här gäller inte utesluter utan tvärtom kompletterar varandra. Från våra utgångspunkter är det synnerligen angeläget att ett skaderapporteringssystem av det slag som riktlinjekommittén förordar kommer till stånd snarast möjligt. Vi ansluter oss alltså helt till bedömningen att ett sådant system utgör ett nödvändigt hjälpmedel i produktsäkerhetsarbetet. Och vi menar att detta kommer att gälla i än högre grad för det fall att en återkallelse reglering genomförs.

3.4.17 Kooperativa förbundet (KF): KF stöder helhjärtat kommitténs förslag att inrätta ett permanent skaderapporteringssystem. Det har med åren allt tydligare visat sig att ett sådant är nödvändigt, för att ett effektivt

produktsäkerhetsarbete skall kunna bedrivas. Som kommittén påpekat kan ett skaderapporteringssystem sannolikt bli till nytta för flera myndigheter och institutioner än konsumentverket. Det är därför viktigt att samråd sker mellan alla tänkbara intressenter, innan systemet ges slutlig form. KF vill samtidigt understryka att systemet naturligtvis i första hand måste få sådan utformning och omfattning, att det ger adekvat och tillräcklig information för sitt egentliga ändamål – att underlätta arbetet på att utveckla säkrare konsumentprodukter.

3.4.18 Sveriges Industriförbund: Förbundet delar helt kommitténs uppfattning att ett permanent skaderapporteringssystem över olyckor i hemmet och på fritiden kan bidra till att effektivisera produktsäkerhetsarbetet inte bara hos berörda myndigheter utan också hos de tillverkande företagen. Det finns bl. a. därför all anledning att ge denna fråga högsta prioritet. Därvid måste självfallet stor omsorg ägnas åt de metoder som skall ligga till grund för skaderapporteringen.

3.4.19 Svensk Industriförening: Föreningen delar kommitténs uppfattning att ett permanent skaderapporteringssystem är ett ofrånkomligt krav för ett tillfredsställande underlag för produktsäkerhetsarbetet.

3.4.20 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): NDM anser att man även i Sverige måste få till stånd ett övergripande permanent system för rapportering av och statistik över olyckor i hemmet och på fritiden. NDM delar kommitténs uppfattning att ett sådant system är ett nödvändigt hjälpmedel i produktsäkerhetsarbetet. NDM saknar möjlighet att här närmare ange hur ett sådant rapporteringssystem bör utformas. En samverkan mellan KOV och andra myndigheter som har till uppgift att bedriva skadeförebyggande verksamhet förefaller emellertid önskvärd.

Enligt NDMs bestämda mening är frågan om ett skaderapporteringssystem så viktig att den bör ges högsta prioritet i produktsäkerhetsarbetet inom KOV. NDM utgår från att verket kommer att hålla nära kontakt med företrädare för näringslivet i ärendet. Det är nämligen angeläget att metodproblemen granskas också från producentsynpunkter så att inte brister i metodhänseende, oavsiktligt, leder till felinriktade produktsäkerhetsinsatser med snedvridningseffekter på produktutvecklingen. Om statsmakterna i nuvarande ansträngda ekonomiska läge inte anser sig kunna avsätta särskilda medel för ett ändamålsenligt skaderapporteringssystem anser NDM att systemet bör finansieras genom en omfördelning av resurser hos de myndigheter som kan dra nytta av detta, främst KOV.

3.4.21 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Kommitténs uppfattning om nödvändigheten av ett permanent skaderapporteringssystem över hem- och fritidsolyckor delas av hemkonsulenterna. Avsaknaden av ett övergri-

pande system för rapportering utgör i dag en brist i vårt konsumentskydd. Konsumentverket och statistiska centralbyrån bör därför få uppdraget att tillsammans med landstingen snarast bygga upp ett rapportsystem som skulle ge oss en representativ bild av olika skaderisker. Därigenom skulle man snabbare få veta problemen och kunna arbeta med förebyggande insatser.

3.4.22 Konsumentvägladarnas förening: Vi instämmer — — i uppfattningen att konsumentverket skall ges ett särskilt anslag för att inrätta ett permanent skaderapporteringssystem.

3.4.23 Kooperativa konsumentgillesförbundet: Kooperativa konsumentgillesförbundet vill — — — framhålla behovet av ett permanent skaderapporteringssystem som ett led i arbetet för produktsäkerhet.

3.4.24 Landsorganisationen i Sverige (LO): Ca 2 200 personer omkommer varje år vid hem- och fritidsolyckor. Kommittén föreslår därför att KOV tillsammans med SCB beviljas ett särskilt anslag för att bygga upp ett skaderapportssystem för hem- och fritidsolyckor. LO är medveten om avsaknaden av ett likadant skaderapportssystem för dessa olyckor som för arbetsolyckor. LO har i tidigare remissyttrande tagit ställning för att ett skaderapporteringssystem för hem- och fritidsolyckor inrättas och tillstyrker således kommitténs förslag.

3.4.25 Svenska Metallindustriarbetareförbundet: Konsumentverket bör beviljas ett särskilt anslag för att inrätta ett permanent system för skaderapportering med inriktning på konsumentvaruområdet.

3.4.26 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): I kapitel 11 behandlas frågor rörande produktsäkerhet. TCO tillstyrker de förslag som läggs i detta kapitel.

Således bör det inrättas ett permanent skaderapporteringssystem för hem- och fritidsolyckor. I motsats till kommittén anser dock inte TCO det vara självklart att ett sådant system skall administreras av Konsumentverket tillsammans med Statistiska Centralbyrån. Andra huvudmän är också tänkbara.

4 Processen i marknadsdomstolen, m. m.

4.1 Direkt talerätt

4.1.1 Hovrätten för Nedre Norrland: Hovrätten är — — — kritisk till det sätt på vilket paragrafer i flertal anges i föreslagen lagtext. I t. ex. 10 § marknadsföringslagen anges i första meningen bl. a. "enligt 2, 3 eller 4 §".

Hovrätten anser att skrivsättet försvårar läsningen och dessutom anges paragrafer i flertal på annat sätt i den övriga lagtexten i marknadsföringslagen. I t. ex. 11 § används skrivsättet "2-4 §". Ett tredje sätt att ange paragrafer är att skriva "2-4 §§". Hovrätten förordar det sist exemplifierade skrivsättet.

4.1.2 Kommerskollegium (KK): Enskilda näringsidkare har för närvarande endast s. k. subsidiär talerätt i ärenden som gäller otillbörliga marknadsföringsåtgärder enligt 2 § MFL. Kollegiet tillstyrker därför kommitténs förslag att en näringsidkare som berörs av en handling som avses i 2 § MFL skall ha möjlighet att vända sig direkt till marknadsdomstolen utan att först göra anmälan till konsumentombudsmannen.

4.1.3 Stockholms Handelskammare: För närvarande gäller att en enskild näringsidkare endast har subsidiär talerätt i ärenden som gäller otillbörliga marknadsföringsåtgärder. Handelskammaren välkomnar därför förslaget om att näringsidkare som berörs av handling som avses i § 2 marknadsföringslagen skall ha möjlighet att vända sig direkt till marknadsdomstolen utan att först göra anmälan till konsumentombudsmannen.

4.1.4 Marknadsdomstolen (MD): 10 § marknadsföringslagen Marknadsdomstolen tillstyrker förslaget.

4.1.5 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Kommittén föreslår att den subsidiära talerätten i ärenden enligt 2 § MFL ersätts med en primär talerätt för den enskilda näringsidkare som är berörd av det aktuella förfarandet. Kommittén ger flera olika motiv för förslaget. T. ex. konstaterar kommittén att KOV av resursskäl måste koncentrera sina insatser till problem som direkt avser konsumenterna och därför i större utsträckning lämna klagomål från näringsidkare utan åtgärd. I ett läge där näringsidkare som vänder sig till KOV/KO i många fall får räkna med att ärendet inte förs vidare till MD på grund av nödvändig prioritering hos KOV/KO, urholkas näringsidkarskyddet i otillbörlighetsklausulen. Detta talar enligt kommittén för att näringsidkare ges en primär talerätt.

NO instämmer i kommitténs bedömning att utformningen av den nuvarande talerätten har flera brister och tillstyrker därför det framlagda förslaget.

4.1.6 Konsumentverket (KOV): Talerätten som konstateras i betänkandet koncentrerar och kommer KOV alltmär att koncentrera sina insatser till problem som direkt avser konsumenterna. Detta har haft och kommer att ha till följd att allt fler ärenden kan komma att avskrivas med hänvisning till att de saknar betydelse ur allmän synpunkt. Verket vill dock i sammanhanget upplysningsvis nämna, att i varje ärende viss skriftväxling äger

rum, om uppsåtligt vilseledande marknadsföring kan misstänkas. Kommittén tar som en nackdel med nuvarande ordning upp att förfarandet hos konsumentombudsmannen medför en besvärande och från allmänna synpunkter olycklig försening av handläggningen. Det rätta förhållandet är dock att en bedömning av om en konkurrentanmälan skall avskrivas eller ej relativt snabbt kan göras hos verket.

Den föreslagna direkta talerätten för enskild näringsidkare, tar, även om den formellt täcker fler fall, primärt sikte på s. k. konkurrentanmälningar. Dessa rör till stor del efterbildning av produkter, oriktig ursprungsangivelse, vilseledande jämförelser och negativ säljmetod. Skälet till att de ärenden som nu berörs avskrivs med hänvisning till 22 § i verkets instruktion är självfallet inte enbart att de är s. k. konkurrentanmälningar. Många av ärendena gäller, som anges i betänkandet, komplicerade företagsärenden som kräver betydande myndighetsresurser vid handläggningen. I vissa ärenden skulle det till och med vara nödvändigt att för en framgångsrik bedömning anlita utomstående expertis för utredning.

Mot denna bakgrund ter det sig principiellt naturligt att införa en regel om direkt talerätt för näringsidkare. En sådan talerätt har dock även nackdelar. Många ärenden berör både näringsidkares och konsumenters intressen. Detta finns det flera exempel på hos såväl KOV som i MD:s praxis. Genom att alla ärenden f. n. passerar genom KOV finns emellertid en garanti för att konsumentintressena blir bevakade. Verket får även som central myndighet för konsumentfrågor en överblick över den marknadsföring som förekommer. Med en direkt talerätt för enskild näringsidkare kommer denna garanti att saknas i systemet. En ytterligare nackdel med en direkt talerätt kan vara risken för en ökad anhopning av ärenden till MD. Utvecklingen kan ej förutses men verket hyser större farhågor för en ökad ärendetillströmning än kommittén redovisar.

Sammanfattningsvis finner dock KOV att övervägande skäl talar för en direkt talerätt. En sådan bör således införas, dock att en ändring bör vidtas i 14 § MFL på sätt som kommittén föreslår. I betänkandet diskuteras, sid. 298, olika tänkta handlägningsformer hos MD vid en sådan ändring. Det framgår – om än delvis mellan raderna – att KO:s agerande kan komma att variera högst avsevärt i de enskilda fallen. Detta innebär självfallet skiftande handlägningsformer hos MD. Bl. a. beskrivs i betänkandet situationen, då KO vill framställa egna yrkanden med anledning av den påtalade marknadsföringen. Enligt kommittén bör MD "då kunna handlägga KO:s yrkanden gemensamt med en näringsidkares yrkande". Enligt verkets uppfattning bör klart framgå av lagtexten att KO kan vara part i ärenden, där anmälan till marknadsdomstolen gjorts av enskild näringsidkare. Det är inte tillfyllest att "formaliaproblematiken" i lagen endast uttrycks så att KO skall "ges tillfälle att yttra sig". Överhuvudtaget måste KO:s processuella roll bättre klarläggas.

Till frågan angående den direkta talerätten skall slutligen sägas att KOV vid sin tidsplanering och resursbedömning till en del kommer att styras av eventualiteten av "direkta anmälningar" till MD. Dessa kan, som framgått, vara andra än rena konkurrentanmälningar. Verket måste även räkna med en ökad beredskap på grund av att KO:s processuella "sits" från början kan vara sämre, då den direkta talerätten används, än då KO själv väckt talan. KO:s ställning i rättegången är beroende av hur väl näringsidkaren utformat sin talan.

I betänkandet diskuteras även en individuell talerätt för organisationer. KOV delar kommitténs uppfattning, att en sådan ej bör införas, bl. a. med hänsyn till föreslagen ändring om medverkan i marknadsdomstolen.

4.1.7 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): ARN anser att kommittén har anfört övertygande skäl för att rätten att väcka talan vid marknadsdomstolen (MD) om förbud enligt 2 § MFL utökas till att omfatta även enskild näringsidkare som berörs av handlingen. ARN tillstyrker förslaget om ändring i 10 § MFL.

4.1.8 Riksrevisionsverket (RRV): RRV tillstyrker förslaget att näringsidkare skall få möjlighet att vända sig direkt till marknadsdomstolen utan att först göra en anmälan till konsumentombudsmannen.

4.1.9 Rättegångsutredningen: Vi har från våra synpunkter sett inte något att erinra mot att enskilda näringsidkare får direkt talerätt på det sätt som föreslagits av kommittén. Vi ifrågasätter däremot om den föreslagna ändringen i 14 § marknadsdomstolslagen verkligen innebär att KO får den möjlighet att ta till vara konsumenternas intresse i de fall då enskilda näringsidkare utnyttjar sin direkta talerätt, som kommittén synes ha förutsett.

Kommittén anser (s. 298) att KO t.ex. skall kunna framställa egna yrkanden, som av marknadsdomstolen skall kunna behandlas gemensamt med näringsidkarens yrkanden. Den ställning som kommittén tänker sig att KO skall ha i dessa situationer påminner närmast om en självständig intervenients (14 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken, RB). Omfattningen av KO:s befogenheter måste anges tydligare i lagtexten. Förhållandet till RB:s regler om intervention bör därvid klarläggas. Detta är desto nödvändigare som kommittén konstaterat (s. 221) att dessa regler endast synes ha en begränsad tillämplighet på rättegången i marknadsdomstolen.

Med stöd av 13 § marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen – om särskilda skäl föreligger – meddela interimistiska beslut bl. a. rörande förbud enligt 2 § samma lag. Av förarbetena till lagen om otillbörlig marknadsföring m. m., där regeln om interimistiska beslut ursprungligen togs in, framgår (prop. 1970: 57 s. 98) att någon regel om ställande av säkerhet inte infördes därför att det knappast var aktuellt att meddela interimistiska

beslut i andra fall än då KO var sökande. KO företrädar ju staten och staten behöver inte ställa säkerhet.

Om näringsidkare får direkt talerätt kan det bli aktuellt att meddela interimistiska beslut även i vissa fall då KO inte är sökande. Enligt vår mening kan det därför vara motiverat att införa en regel om att sökanden måste ställa säkerhet för att marknadsdomstolen skall meddela ett interimistiskt beslut. Marknadsdomstolen bör dock ha möjlighet att medge undantag om det är uppenbart obehövligt att säkerhet ställs. Detta kan vara fallet t. ex. om det är ett solitt storföretag som för talan.

4.1.10 Sveriges Industriförbund: I kap. 13 lägger kommittén fram bl. a. ett förslag till ändring av 10 § MFL av innebörden att näringsidkare erhåller direkt talerätt i ärenden enligt 2 § MFL — — —. Förbundet anser att bägge dessa förslag bör genomföras.

4.1.11 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): Vad gäller kommitténs förslag om ett återupplivande av den talerätt som tillkom näringsidkare redan enligt 11 § i 1931 års lag om illojal konkurrens vill NDM särskilt peka på att den nuvarande ordningen visat sig i praktiken försvåra för en näringsidkare att vinna rättelse förhandlingsvägen mot en konkurrent som handlat i strid med 2 § MFL. Regeln i 10 § MFL medför att ärendet ofta blir liggande hos KO-myndigheten under avsevärd tid. Regeln medför vidare att KOs beslut om att avskriva ärendet — med stöd av 22 § i instruktionen för KOV/KO — ofrånkomligen försätter näringsidkaren i ett förhandlingsmässigt underläge: det finns nu papper på att KO, samhällets företrädare, inte anser det påkallat från allmän synpunkt att ta sig an saken. Detta är ett ohållbart sakernas tillstånd. NDM kan f. ö. inte finna annat än att avskrivningsgrunden i 22 § instruktionen bör ändras så att KOs avskrivningsbeslut inte kan tas till intäkt för några för den sökande näringsidkaren negativa slutsatser.

Till ytterligare stöd för sin uppfattning om vikten av att den enskilde näringsidkaren tillerkänns självständig talerätt i konkurrenttvister vill NDM återropa professor Ulf Bernitz rättsvetenskapliga studie "Otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare — det glömda rättsområdet" i Festskrift för Jan Hellner (publiceras i början av 1984).

4.1.12 Konsumentvägledarnas förening: Angående förfarandet i marknadsdomstolen och KO:s föreläggande föreslås att företagen skall ges en direkt talerätt i MD gentemot andra företag. Föreningen anser att förslaget inger farhågor att KO:s ställning kan komma att ifrågasättas och/eller försvagas. Om det allmänna konsumentintresset skall stå i förgrunden för den konsumenträttsliga utvecklingen — vilket föreningen har uppfattningen är allmänt vedertaget — måste KO ha ett avgörande inflytande på all rättsut-

veckling som rör konsumenterna, antingen direkt eller indirekt. Skall förändringar ske här måste det enligt föreningen ske på KO:s villkor.

OM det trots allt finns anledning att låta företagen ha en direkt talerätt bör detta först vitsordas av KO antingen genom att KO i någon form förhandsgranskar ärendet, eller som nu kan besluta att inte ta upp ärendet själv eller att ett redan handlagt ärende avskrivs. Först sedan KO själv bedömt och avstätt från att agera skall det i så fall vara möjligt för företagen att själva föra talan direkt i MD.

Om så inte sker i någon form är det uppenbart att företagen när de utvecklat en rutin på området kan blockera det nuvarande förhandlings-systemet mellan KOV och näringslivet genom att föra talan i MD. Dessutom har vi redan nu en stark irritation från konsumenterna över de långa handläggningstiderna i MD. Det är därför viktigt att MD:s resurser tillvaratas på bästa sätt. Detta motverkas i hög grad om företagen själva ges en direkt talesrätt i MD. Ingen sällning med konsumentintresset i centrum kommer då att ske. Följden kan bli att MD:s resurser missbrukas och detta utan att KO i förväg – utifrån hittills uppnådd erfarenhet och praxis – kan påverka det. Att som utredningen föreslår ge KO yttranderätt när företagen själva använder sin direkta talerätt medför inte att ovanstående nackdelar förhindras eftersom denna yttranderätt ges först vid själva förfarandet i MD.

Om förslaget med direkt talerätt för företagen genomförs är det stor risk att det kommer att bildas olika praxis att efterleva – dels KO:s och dels den praxis som bildas genom företagens MD-mål mot varandra. Dessa båda praxis kommer då att växa fram på olika villkor. Detta måste tillmätas stor betydelse inte minst ur konsumentsynpunkt, men även för oss konsumentvägledare ute på fältet. Om olika uppfattningar råder om vilken praxis som skall gälla i en fråga – KO:s eller företagens – kommer betydande svårigheter att uppstå för oss i vår rådgivning till konsumenterna. Även vårt förebyggande arbete – som tillmätts stor betydelse i dag – kan få en allvarlig knäck. Dessutom skall tilläggas att om företagen genom sin föreslagna direkta talerätt själva handlägger viss typ av ärenden samt utvecklar en egen praxis kommer detta att medföra att konsumentverket kommer att stå utanför viss typ av handläggning. Frågan uppkommer då till vem vi konsumentvägledare skall vända oss med våra frågor. Vi kommer inte då att kunna lita på att det är konsumentverket vi skall vända oss till. Det kan väl ändå inte vara utredningens mening att vi skall vända oss till företagens organisationer för att få svar på vad som är rätt eller fel ur konsumentsynpunkt i frågor som här kan komma att aktualiseras.

Med detta förslag anser vi att man på sikt riskerar att KO/KOV:s roll kan komma att ifrågasättas genom tilltron till den självansering hos företagen som nämns såsom en effekt av den direkta talerätten. Därmed kan även vårt arbete som konsumentvägledare komma att ifrågasättas på vissa områden.

Vi anser att KO även i fortsättningen skall ha den centrala rollen när det gäller rättsutvecklingen på konsumentområdet. Förslag till ändringar i nuvarande system måste enligt föreningen utgå från detta faktum och inte "ta över" någon funktion från KO. Vi kan inte heller acceptera att företagen ska kunna "ta över" någon av KO:s funktioner med motiveringen att KO och KOV inte själva skulle ha tillräckliga resurser till en effektiv ärendehandläggning och marknadsbevakning.

Slutligen bör betonas att man på andra konsumentområden har återfört det samlade och övergripande ansvaret för bevakning tillbaka till KO. Det gäller bank- och försäkringsbranscherna. Det togs tidigare bort från KO:s ansvarsområde till respektive inspektion men har nu återförts. Man har alltså ansett att KO/KOV skall ha den centrala rollen. Avslutningsvis bör nämnas att endast en bråkdel av KOV:s ärenden förs till MD för avgöranden. I stället har KOV:s förhandlingsverksamhet och riktlinjearbete resulterat i en minst lika viktig normkälla som MD:s avgöranden.

4.1.13 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO): Vad gäller kommitténs diskussion av förfarandet i marknadsdomstolen och konsumentombudsmannens föreläggande tillstyrker TCO förslaget att enskild näringsidkare som berörs av en marknadsföringsåtgärd ges direkt talesrätt i ärenden om förbud enligt 2 § MFL. TCO förutsätter dock att sådan talan inte leder till åtgärd i de fall då den främst har konkurrensbegränsande syfte.

4.1.14 Sveriges Advokatsamfund: Samfundet hälsar med tillfredsställelse förslaget att enskilda näringsidkares talerätt inte skall vara subsidiär i förhållande till konsumentombudsmannens talerätt. Av skäl som kommittén anför föreligger inte behov av någon begränsning av näringsidkares direkta talerätt eller av att låta den direkta talerätten omfatta även sammanslutningar. Den föreslagna ändringen av 14 § lagen om marknadsdomstol, varigenom konsumentombudsmannen bereds tillfälle att yttra sig i ärende där han inte är sökande, ger erforderlig möjlighet att tillgodose behov av samordning i de undantagsfall då talan är av intresse för konsumentombudsmannen.

4.1.15 Sveriges Domareförbund: Den näringsidkare som berörs av en annan näringsidkares otillbörliga reklam eller av annan handling av det slag som anges i 2 § marknadsföringslagen bör enligt förbundets mening ha en direkt talerätt. Förbundet tillstyrker vad som har föreslagits i den delen. Det bör emellertid övervägas om det inte är motiverat med en direkt talerätt också i andra sammanhang. En underlåtenhet att lämna information enligt 3 § kan framstå som lika illojal mot en konkurrerande näringsidkare som ett aktivt otillbörligt beteende.

4.2 Situationen då yrkandet medgivits. Branschorganisationers medverkan i processen. Fastställelse talan samt möjligheten att föra talan utan förbudsyrkande m. m.

4.2.1 Kommerskollegium (KK): Marknadsdomstolens beslut bör efterlevas även av företag som inte varit part i ett ärende. På grund härav föreslår kommittén att berörd näringslivsorganisation i vissa fall skall kunna medverka i processen. Såvitt kollegiet kan bedöma förefaller det rimligt att man på detta sätt ökar möjligheterna till att få ärendena mera allsidigt bedömda.

4.2.2 Stockholms Handelskammare: Eftersom denna utvidgade talerätt endast omfattar enskilda näringsidkare, föreslår Kommittén vidare att sammanslutningar av näringsidkare i vissa fall skall kunna medverka i förfarandet i marknadsdomstolen vid sidan av konsumentombudsmannens motpart. Sådant medverkan skall enligt förslaget tillåtas om utgången av ett ärende har betydande intresse för branschen eller är av allmänt intresse. Handelskammaren är positiv till detta förslag. Genom en sådan medverkan kan enligt Handelskammaren ytterligare processmaterial tillföras och saken mer allsidigt belysas, vilket är av stort värde för marknadsdomstolens prejudikatskapande verksamhet.

4.2.3 Marknadsdomstolen (MD): 13 § marknadsdomstolslagen. Genom den föreslagna bestämmelsen ges parterna möjlighet till större flexibilitet i sitt agerande i marknadsdomstolen. Förslaget har goda skäl för sig. I specialmotiveringen anføres att en talan med yrkande om förbud i ett senare skede kan inskränkas till en begränsad talan. Det kan tilläggas att även den motsatta ordningen givetvis är tänkbar, dvs. att en begränsad talan senare kompletteras med yrkande om förbud eller åläggande.

13 a § marknadsdomstolslagen

Marknadsdomstolen tillstyrker att det blir möjligt för sammanslutningar att på förslaget sätt medverka i domstolsförfarandet. Den föreslagna bestämmelsens räckvidd har inskränkts att avse enbart ärenden där KO är sökande. Det kan ifrågasättas om denna avgränsning är motiverad. Även i ärenden med enskild sökande, vilka visar en klar tendens att öka i antal, uppkommer principiellt viktiga frågor. Sålunda är det numera enbart enskilda näringsidkare som är sökande i ärenden rörande efterbildning av varor och förpackningar. Det kan dock kanske hävdas att domstolen alltid har möjlighet att inhämta yttrande från berörda branschorganisationer och att dessa måhända inte genom medverkan i rättegång önskar ta ställning i en tvist mellan konkurrerande näringsidkare. Av principiella skäl kunde det vara lämpligt att bestämmelsen avsåg också ärenden enligt konkurrens-

lagen. Det torde dock inte vara nödvändigt att ta ställning här till i detta sammanhang.

Marknadsdomstolen utgår från att några avgörande motsättningar mellan parten och den medverkande inte skall behöva uppkomma. Det kan dock tänkas att tvekan uppstår om den föreslagna bestämmelsens innebörd. Huvudregeln sägs vara att den medverkande inte får företa processhandlingar som strider mot partens, den medverkandes agerande måste inskränkas till sådana processhandlingar som överensstämmer med partens. Vidare anförs att den medverkande skall kunna utföra sådana processhandlingar som står öppna för parterna. Dessa principer överensstämmer i och för sig med 14 kap. 11 § rättegångsbalken. Det kan dock möta särskilda problem att tillämpa dem i marknadsdomstolen. På grund av nuvarande regler om rättegångskostnader är det för en part ofta en fördel att ett ärende avgörs utan inställelse inför domstolen. Skall en medverkande i den situationen ha rätt enligt 15 § marknadsdomstolslagen att påkalla avgörande vid sammanträde inför domstolen, det må vara för att enbart plädera eller för att höra vittnen? Det kan göras gällande att den medverkande inte utan partens samtycke bör kunna få till stånd sådant sammanträde och alltså inte heller i samma mån som parterna kunna påkalla muntlig bevisning. Medverkansbestämmelsens innebörd i dessa avseenden bör förtydligas.

14 § marknadsdomstolslagen

Förslaget att KO och NO alltid skall ges tillfälle att yttra sig i ärenden som anhängiggörs av annan föränleder ingen erinran. Det är visserligen inte utsagt vid vilken tidpunkt domstolen skall underrätta den berörde ombudsmannen. Frågan torde dock kunna överlämnas till domstolens närmare avgörande.

4.2.4 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Av kommitténs förslag är det endast ändringen i 14 § lagen om marknadsdomstol (MDL) som är direkt tillämplig vid prövning enligt konkurrenslagen. NO finner förslaget till ändring i 14 § MDL välgrundat. I sammanhanget kan givetvis diskuteras om inte några av de övriga förslagen på grund av önskvärdheten av enhetlighet inom det marknadsrättsliga området borde föranleda motsvarande ändringar på konkurrensområdet. På denna punkt vill NO framhålla att reglerna på konkurrensområdet helt nyligen – genom den nya konkurrenslagen och följdändringar i MDL – setts över. Några olägenheter av den art som kommittén påtalar på marknadsföringsområdet har inte visat sig i rättstillämpningen på konkurrenslagens område.

Kommittén föreslår en ny bestämmelse i 13 a § MDL om rättegångsmedverkan i ärenden där KO är sökande. Förslaget synes i huvudsak vara uppbyggt efter mönster av rättegångsbalkens (RB) regler om osjälvständig intervention.

Handlägningsreglerna i MD bygger både på marknadsförings- och konkurrensområdet på principen att ärenden skall handläggas i stort sett efter RBs principer. Vissa grundläggande bestämmelser har meddelats i lag men någon detaljreglering förekommer inte (prop. 1970: 57 s. 167 och 1981/82: 165 s. 212). Detta innebär att någon form av intervention efter mönster från RB skulle kunna förekomma i MD. Av MDs beslut i ärendet KO ./ CRC-Lafo AB angående en ansökan om intervention kan också utläsas att MD funnit det möjligt med intervention även om domstolen i det konkreta fallet inte biföll ansökningsen.

Mot denna bakgrund vill NO ifrågasätta behovet av den föreslagna nya bestämmelsen i 13 a § MDL. Enligt NOs uppfattning ger den nuvarande ordningen tillräckliga möjligheter att åstadkomma intervention i MD för alla typer av ärenden. Kommitténs förslag till särskild reglering på detta område i MDL gäller endast ärenden där KO är sökande. Det finns en risk att tolkning motsatsvis leder till att den interventionsmöjlighet med stöd av RBs principer som hittills stått öppen även för övriga ärenden, däribland de där NO är sökande, minskas eller elimineras.

4.2.5 Statens pris- och kartellnämnd (SPK): I betänkandet föreslås att en sammanslutning av näringsidkare under vissa förutsättningar skall få medverka i ett ärende vid marknadsdomstolen vid sidan av konsumentombudsmannens motpart. SPK delar uppfattningen att detta ibland kan vara motiverat men ifrågasätter om ett uttryckligt stadgande i lagen om marknadsdomstol verkligen behövs för att detta skall vara möjligt. Det kan nämligen diskuteras om inte rättegångsbalkens regler om intervention är tillämpliga för att tillgodose det syfte det här gäller. Skulle ett särskilt stadgande i marknadsdomstolslagen verkligen krävas bör enligt nämndens mening detta inte, som enligt kommitténs förslag, begränsas att gälla ärenden där KO är sökande. Motiven för att organisationer skall kunna medverka i ärenden vid marknadsdomstolen synes vara lika starka i fråga om ärenden som aktualiserats enligt konkurrenslagstiftningen.

4.2.6 Konsumentverket (KOV): *Betydelsen av medgivande i marknadsdomstolen.* KOV delar den uppfattning som kommittén redovisar.

Talan om regelvägledning

Kommittén är av den mening att det tycks finnas ett behov av att frågor enligt avtalsvillkorslagen och marknadsföringslagen kan bli prövade av marknadsdomstolen utan att ett förbud eller åläggande aktualiserats. KOV anser för sin del att nuvarande ordning med möjlighet till förbudstalan, i vissa fall ej förenad med ett vitesyrkande, fungerar väl. Verket delar således inte kommitténs bedömning och upplever det inte så att ändringen i praktiken skulle ge parterna möjlighet till större flexibilitet i sitt agerande inför marknadsdomstolen. Den föreslagna ändringen innebär däremot en

risk att verkets förhandlingar, såvitt avser avtalsvillkorslagen och marknadsföringslagen, skulle försvåras. En möjlighet att så att säga blockera förhandlingar genom en onödig talan inför marknadsdomstolen öppnas teoretiskt. Ändringen innebär även införandet av ett delvis nytt rättsinstitut, och måhända borde i varje fall rättegångsutredningens arbete avvakas. Slutligen skall följande sägas angående föreslagen ändring: Av specialmotiveringen till förslaget framgår att talan om regelvägledning "främst" är avsedd att användas i konkreta fall när det förment otillbörliga beteendet redan har upphört. KOV utgår från att avsikten inte är att mer hypotetiska fall skall kunna tas upp i den föreslagna ordningen. Detta skulle för övrigt innebära en form av förhandsbesked, som skulle vara av ringa värde. Ett beslut av marknadsdomstolen skulle med nödvändighet behöva bygga på antaganden om faktiska omständigheter. I ett efterföljande konkret fall – med samma men delvis nya faktiska omständigheter – uppkommer frågan om marknadsdomstolens bedömning skulle ha blivit en annan. Ett beslut, grundat på hypotetiska åtgärder av en näringsidkare, skulle med andra ord ha ringa prejudikatsvärde. KOV finner sammanfattningsvis inte att ändringen skulle medföra någon nämnvärd praktisk nytta och avstyrker förslaget.

Medverkan i förfarandet

KO har tidigare, bl. a. i yttrande till MD i ett enskilt ärende, framfört uppfattningen att en organisation kan uppträda som ombud eller rättegångsbiträde, och att aktuell fråga därigenom blir bättre belyst. KO har därvid uttalat – en uppfattning som fortfarande föreligger – att processen i MD vid fall av flera organisationers medverkan skulle bli oformlig. Kommittén anför, sid. 311, att utgångspunkten måste vara att det skall finnas en samstämmighet mellan den medverkandes agerande och det svarande företags intressen. Enligt denna utgångspunkt anför kommittén, att det i de flesta fall inte är meningsfullt att flera än en medverkande uppträder i en process. Man förutsätter att uppkomna problem kommer att lösas genom samråd mellan näringslivets organisationer när frågan kommer upp och föreslår därför inte någon särskild begränsningsregel med avseende på antalet medverkande. KOV som delar uppfattningen om värdet av att få tvistefrågorna allsidigt belysta, tillstyrker föreslagen ändring angående medverkan i förfarandet och noterar samtidigt, som framgått, att utgångspunkten är att *en* organisations medverkan avses i varje enskilt fall.

4.2.7 Riksrevisionsverket (RRV): RRV avstyrker – – – att företag som inte deltar som part genom sina organisationer skall få delta i processen vid marknadsdomstolen. Enligt RRVs mening bör organisationerna alltid kunna ge ett berört företag aktivt stöd utan att för den skull delta som part i processen.

4.2.8 Rättegångsutredningen: *Talan om regelvägledning.* Kommittén har diskuterat införandet av en rätt för näringsidkare eller en organisation av näringsidkare att föra en särskild sorts talan inför marknadsdomstolen i syfte att få klarlagt om en viss åtgärd faller inom eller utom området för en eller flera generalklausuler. Talan skulle kunna betecknas som en prejudikattalan eller en typ av lagförklaring. Enligt vår mening skulle det kanske ligga ännu närmare till hands att beteckna företeelsen som en talan om en form av bindande förhandsbesked. Kommittén har emellertid avstått från att lägga fram något förslag i ämnet.

Som kommittén framhåller har vi i uppdrag att utreda frågan om man kan underlätta tillkomsten av prejudikat genom någon särskild typ av talan. Vi har ännu inte tagit upp ämnet till diskussion och vågar därför f. n. inte göra några uttalanden om tänkbara lösningar. Det är en fördel att kommittén avstått från att framlägga något förslag till en mer allmän regel om prejudikattalan e. d., som kan riskera att föregripa resultatet av våra överväganden. Från den synpunkten är emellertid också det något begränsade förslaget i 13 § andra stycket marknadsdomstolslagen tveksamt. Det innebär nämligen — såsom vi uppfattar det — i varje fall för vissa situationer en nykonstruktion för svensk rätts vidkommande.

Vi vill också påpeka att förslaget, såsom det är utformat, strider mot 2, 3 och 4 §§ marknadsföringslagen. Om förbud respektive åläggande inte yrkas är det inte fråga om något ärende enligt de nämnda paragraferna. Vi har också fäst oss vid det i förslaget till lagtext använda uttrycket "kan ske". Enligt vår mening bör man undersöka möjligheterna att i större utsträckning utforma talan som en fastställelsestalan efter mönster av reglerna i RB.

Medverkan i förfarandet

Vi har ingenting att erinra mot att en sammanslutning av näringsidkare under de i förslaget angivna förutsättningarna får medverka i förfarandet i marknadsdomstolen. En annan sak är att det i tillämpningen troligen kan visa sig svårt att avgöra vilka sammanslutningar som skall få medverka. Här om vittnar inte minst erfarenheter från utlandet.

I betänkandet framhålls (s. 310) att huvudregeln måste vara att den medverkande inte får företa processhandlingar som strider mot partens. Den medverkande organisationen intar därför i princip samma ställning i processen som en ordinär intervenient (jämför 14 kap. 11 § första stycket RB). Enligt vår mening bör i lagtexten anges att den medverkande inte får företa sådana processhandlingar som strider mot partens.

4.2.9 Kooperativa förbundet (KF): Vi tror — — — att den möjlighet till "fastställelsestalan" i marknadsdomstolen, som kommittén föreslår i ett tillägg till § 13 marknadsdomstolslagen, kan bli ett värdefullt instrument för normbildningen.

4.2.10 Sveriges Industriförbund: I kap. 13 lägger kommittén fram bl. a. –
– ett förslag om tillägg till marknadsdomstolslagen som gör det möjligt för sammanslutning av näringsidkare att medverka i MD-processen. Förbundet anser att bägge dessa förslag bör genomföras.

I kapitlet behandlar kommittén också det förhållandet att MDs prövning stundom omfattar ärenden där en näringsidkare har medgett KOs talan eller upphört med det påtalade förfarandet. Kommittén pekar på en rad olika nackdelar med dessa ärenden men kommer trots detta fram till att någon begränsning av KOs möjlighet att föra medgivna ärenden till MD inte nu bör föreslås. Skälen härför är enligt kommittén dels att en sådan begränsningsregel är svår att precisera på ett acceptabelt sätt, dels att dessa ärenden har mindre värde som prejudikat, dels att nackdelarna i viss mån motverkas av den föreslagna möjligheten till rättegångsmedverkan för sammanslutningar av näringsidkare. Förbundet har förståelse för att det kan vara svårt att utforma en begränsningsregel men hävdar med bestämdhet att MDs beslut i medgivna ärenden i praktiken inte kan sägas ha ett mindre prejudikatsvärde än andra avgöranden. Det finns flera exempel där MDs avgörande i medgivna ärenden de facto utgör tungt vägande prejudikat som styrt såväl KOV/KOs som MDs behandling av liknande frågor. En möjlighet för olika näringslivsorganisationer att medverka i MD-processen i sådana ärenden kan förvisso bidra till att ge marknadsdomstolen ett bättre beslutsunderlag men skapar enligt Förbundets mening inte tillräckliga garantier för ett effektivt kontradiktoriskt förfarande i MD-processen. Förbundet anser därför att KOs möjligheter att föra medgivna ärenden till MDs prövning bör begränsas. Denna fråga bör ytterligare utredas inom justitiedepartementet.

4.2.11 Svensk Industriförening: Enligt kommitténs förslag skall en sammanslutning av näringsidkare under vissa förutsättningar få medverka i ett ärende vid sidan av KO:s motpart. Motivet härtill är bl. a. att MD:s avgöranden skall efterlevas inte bara av den näringsidkare som är KO:s motpart utan även av andra näringsidkare. Det måste därför ses som ett berättigat önskemål att även företag som inte är instämnda ges möjlighet att genom sina organisationer komma till tals i principiellt viktiga frågor. Föreningen ser med tillfredsställelse att kommittén framlagt ett förslag som ger organisationer och sammanslutningar av näringsidkare rätt att medverka i ett ärende.

4.2.12 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): DNM menar, liksom kommittén, att en talan om regelvägledning kan fylla ett praktiskt behov i vissa lägen. En regel som gör det möjligt för en näringsidkare att få prövat om ett ingripande kan ske mot ett visst förfarande eller viss underlåtenhet med stöd av 2, 3 eller 4 § MFL – eller 1 § avtalsvillkorslagen – framstår också som tilltalande från principiell synpunkt. Den

innebär ett ytterligare steg mot att tillförsäkra näringsidkaren en i och för sig självfallen partsjämsliddhet med KO i MD-processen.

Väsentligt viktigare från praktisk synpunkt är emellertid kommitténs förslag om en ny bestämmelse i marknadsdomstolslagen (MDL) om ``rättegångsmedverkan'', vilken öppnar möjlighet för sammanslutning av näringsidkare att medverka i MD-processen på en enskild näringsidkares sida. En – som NDM ser det självklar – förutsättning för sådan medverkan är enligt förslaget att ärendet har betydande intresse för sammanslutningens medlemmar och/eller är av allmän betydelse. NDM, som fortlöpande nära följt MDs verksamhet sedan domstolens tillkomst och som i många ärenden fått en direktkontakt med svarandeparten/näringsidkaren, kan vitsorda att företagen har stort behov av ett verksamt stöd från i första hand den egna branschorganisationen i förfarandet inför MD. Det kan nämligen inte generellt anses vara det enskilda företags uppgift vare sig att göra ekonomiska uppoffringar för att engagera sig i ett ärende, som företaget inte har något verkligt eget intresse av att driva, eller att ta på sig något slags ställföreträdande samhällsansvar för att MD bereds tillfälle att på grundval av ett allsidigt och väl presenterat processmaterial pröva en viss från allmänt marknadsrättsliga, inbegripet konsumenträttsliga, synpunkter intressant och betydelsefull principfråga. I åtskilliga fall har läget just varit det att företaget i fråga saknat ett sådant egenintresse att driva ärendet och att satsa nämnvärda resurser på att utveckla sin talan. Detta har i sin tur lett till att förutsättningarna för en allsidig belysning av ärendet brustit. Genom en regel om rättegångsmedverkan av det slag kommittén föreslagit skulle en grundläggande svaghet i det gällande systemet för rättsbildning på marknadsrättsens område mildras. Man skulle uppnå en viss garanti för en allsidig belysning av principfrågorna. Dessutom skulle man mildra de för rättskänslan många gånger stötande konsekvenserna av ``offerlammsprincipen'' i MFL, nämligen att ett företag som exempelvis av misstag eller förbiseende gjort sig skyldigt till ett enstaka övertramp eller som förbehållslöst vidtagit rättelse antingen spontant eller efter ett påpekande från KOV tvingas att ensamt schavottera i rättsbildningens namn.

I diskussionerna kring frågan om en regel rörande rättegångsmedverkan har ibland vissa farhågor yppats för att kanske flera branschorganisationer samtidigt skulle komma att önska medverka och att en sådan regel därmed kunde befaras leda till processuella komplikationer. Det är NDMs bedömning att sådana farhågor saknar verklighetsförankring. I praktiken kommer en regel om rättegångsmedverkan att leda till underhandskontakter mellan berörda intressenter redan på ett tidigt stadium i syfte att lösa eventuella problem. NDM vill också peka på att de kostnader som är förbundna med en rättegångsmedverkan utgör en mycket effektiv spärr mot eventuellt tänkbara missbruk av en medverkansregel.

4.2.13 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): — — — ifrågasätter TCO om det finns behov av att ge sammanslutning av näringsidkare större möjlighet än idag att medverka i förfarandet i MD vid sidan om KOs motpart. Som utredningen påpekar kan en sådan organisation redan i dag uppträda som ombud för ett instämt företag. Det bör vara tillräckligt. Det instämde företaget bör självt avgöra vilket behov av stöd från sin organisation som det kan ha.

4.2.14 Sveriges Advokatsamfund: Den föreslagna regeln i 13 § andra stycket lagen om marknadsdomstol, som möjliggör talan om fastställelse huruvida ett ingripande mot en näringsidkares förfarande eller underlåtenhet kan ske med stöd av 2, 3 eller 4 § marknadsföringslagen eller 1 § lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor, är enligt samfundets mening att se såsom en saklig förbättring av de processuella reglerna. Därmed tillgodoses på ett i princip riktigare sätt det behov som i nuvarande praxis tar sig uttryck i att förbud meddelas utan att förenas med vite. Kommittén synes emellertid inte ha förebragt några övertygande skäl varför sådan talan inte också bör få föras av den berörde näringsidkaren i form av negativ fastställsetalan. Att behov härav kan föreligga bekräftas i betänkandet, och den omständigheten att möjligheten härtill skulle komma att utnyttjas mera sällan talar inte emot ett genomförande av en lösning som i princip synes stå i god överensstämmelse med motsvarande regler om fastställsetalan på andra områden. En sådan lösning synes inte heller ge upphov till de problem som är förknippade med ett lagförklaringsinstitut. Samfundet föreslår därför att bestämmelsen utformas så att såväl positiv som negativ fastställsetalan av ifrågavarande slag möjliggörs.

Enligt samfundets mening står det klart, att marknadsdomstolens normskapande i betydande utsträckning, särskilt när det gäller lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor, skett i ärenden som i realiteten kommit att få karaktär av enpartsärenden på grund av att konsumentombudsmannens motpart uteblivit eller medverkat endast i ringa omfattning. Detta är uppenbart otillfredsställande och påverkar marknadsdomstolens funktion. Mot bakgrund härav framstår införandet av 13 a § lagen om marknadsdomstol, som ger utrymme för medverkan av berörd näringsidkarorganisation, såsom en principiellt viktig förbättring. Förslaget i denna del bör därför genomföras oavsett att möjligheten knappast kan väntas bli utnyttjad annat än i speciella fall. Av sistnämnda skäl finner samfundet anledning att samtidigt understryka det otillfredsställande i att i principiellt viktiga ärenden i andra fall talan förs mot näringsidkare som inte kan väntas bidra till domstolens beslutsunderlag. Det finns därför enligt samfundets mening numera skäl att bryta med den i tidigare lagförarbeten uttalade uppfattningen att den principiella betydelsen hos ett ärende kan motivera att konsumentombudsmannen för talan i medgivna ärenden.

4.2.15 Sveriges domareförbund: Det tycks finnas ett behov av att kunna få frågor enligt avtalsvillkorslagen och marknadsföringslagen prövade av marknadsdomstolen utan att ett förbud eller åläggande aktualiseras. Förbundet har inte något att erinra mot att ett sådant prövningsförfarande tillskapas. Av motiven till förslaget framgår att förfarandet är avsett att användas i konkreta fall när det förment otillbörliga beteendet redan har upphört. Däremot framgår inte i vad mån mera hypotetiska åtgärder av en näringsidkare kan tas upp i den föreslagna ordningen. Klargöras bör sålunda om ett företag genom en sådan kan få till stånd en förhandsbedömning i marknadsdomstolen av en planerad reklamkampanj.

Mot den föreslagna interventionsrätten för näringslivets organisationer finnes ej anledning till erinran.

4.3 Interimistiska förbudsbeslut och vissa andra rättegångsfrågor

4.3.1 Marknadsdomstolen (MD):

Kap. 13

Flertalet förslag i detta kapitel föranleder lagändringar och kommenteras i det följande i anslutning till den föreslagna lagtexten. Därutöver behandlas i kapitlet frågor om rätt att överklaga marknadsdomstolens beslut och om rättegångskostnader. Kommittén aktualiserar sålunda möjligheten att med vanliga rättsmedel överklaga beslut som berör tryckfrihetsrättsliga spörsmål. Marknadsdomstolen ser i princip inga skäl mot att en sådan ordning införs. De gränsdragningsproblem som härvid blir ofrånkomliga får bedömas när närmare överväganden föreligger. Vad gäller frågan om ersättning för rättegångskostnader har denna tidigare – bl. a. i remissvar över betänkandet (SOU 1981:31) Avtalsvillkor mellan näringsidkare – berörts av domstolen. Det är fortfarande domstolens mening att det är önskvärt att frågan blir löst men att detta bör ske i ett större sammanhang.

15 § marknadsdomstolslagen

Marknadsdomstolen tillstyrker förslaget.

Övrigt

Marknadsdomstolen vill slutligen föreslå att när marknadsdomstolslagen ändras ytterligare en bestämmelse modifieras. Delgivningsreglerna i 20 § 1 st. framstår som onödigt omfattande då de har till följd att i princip all skriftväxling med parter från domstolens sida måste ske genom delgivning. Ett formellt krav på delgivning bör kunna inskränkas till handlingar av större vikt. Hyresrättsutredningen har i betänkandet (SOU 1981:77) Hyresrätt 3 i sitt förslag till hyresprocesslag vilken bl. a. reglerar förfarandet i bostadsdomstolen, tagit in lämpligare delgivningsregler, se 5 kap. 12 § i förslaget. Delgivningsreglerna i marknadsdomstolslagen torde kunna ut-

formas på motsvarande sätt. Några sakliga intressen asidosätts inte genom en sådan ändring. Enligt marknadsdomstolens mening bör alltså 20 § 1 st. marknadsdomstolslagen kunna erhålla följande lydelse: "Skall ansökan, kallelse eller föreliggande tillställas part eller annan sker det genom delgivning. Detsamma gäller beslut som sänds till parterna enligt 19 §. Inläga eller annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning om det anses erforderligt."

4.3.2 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): Kommittén behandlar – – – frågan om ersättning för rättegångskostnader i MD och framhåller att ett generellt förslag om ersättning i alla ärenden skulle kunna medföra utgifter för det allmänna. Bl.a. med anledning därav avstår kommittén från att lägga fram något förslag i den vägen. Kommittén pekar även på möjligheten att i ärenden mellan enskilda företag låta vinnande part få ersättning för sina rättegångskostnader av motparten. Kommittén lägger emellertid inte heller fram något förslag av denna innebörd. NO anser för sin del, mot bakgrund av att några utgifter för det allmänna inte torde uppkomma, att ersättning för rättegångskostnader efter rättegångsbalkens mönster borde kunna införas i sistnämnda slag av ärenden.

4.3.3 Konsumentverket (KOV): *MD:s interimistiska beslut* KOV delar den uppfattning som kommittén framför. Om synnerliga skäl föreligger bör MD i produktsäkerhetsärenden kunna meddela interimistiskt beslut utan föregående kommunikation med den mot vilken ett sådant beslut riktas.

I betänkandet görs slutligen, s. 317, två uttalanden angående tryckfrihetsrättsliga spörsmål och regler angående ersättning för rättegångskostnader i MD. Verket delar för sin del utredningens uppfattning angående de tryckfrihetsrättsliga frågorna. Vad sedan gäller rättegångskostnaderna vill KOV – i avvaktan på ytterligare utredning – ej uttala någon deciderad uppfattning. KOV ställer sig dock tveksamt till en ovillkorlig rätt för en näringsidkare att få ersättning för sina rättegångskostnader vid en framgångsrik talan. Snarare borde bedömningen överlätas åt MD i varje enskilt fall. Frågans lösning måste i varje fall övervägas i ett större sammanhang.

4.3.4 Länsstyrelsen i Kronobergs län: Länsstyrelsen delar kommitténs bedömning, att det i vissa situationer kan vara av stor vikt att snabbt få bort särskilt farliga produkter från marknaden. MD bör därför få möjlighet att i ärenden enligt MFL § 4 meddela interimistiskt beslut utan föregående skriftväxling med berörda näringsidkare, om synnerliga skäl föreligger.

4.3.5 Rättegångsutredningen: För att marknadsdomstolen skall få meddela ett interimistiskt beslut krävs enligt 13 § marknadsföringslagen att särskilda skäl föreligger. Enligt 15 § tredje stycket marknadsdomstolslagen får ett

interimistiskt beslut i princip inte meddelas utan att den som avses med beslutet fått tillfälle att yttra sig. Kommittén föreslår nu att marknadsdomstolen i produktsäkerhetsärenden, om synnerliga skäl föreligger, skall få meddela interimistiska beslut utan att först behöva inhämta sådant yttrande.

Rekvisitet synnerliga skäl synes i de avsedda fallen närmast ta sikte på att det föreligger fara i dröjsmål (betänkandet s. 315). Kommittén synes emellertid anse att det skall krävas starkare skäl än vad som i andra fall behövs för interimistiska beslut för att rätten skall få underlåta kommunikation. Enligt RB räcker det i motsvarande situation med att fara i dröjsmål föreligger. Det finns vad vi kan se ingen anledning att ha någon annan regel i detta sammanhang. Under sådana förhållanden kan uttrycket "om synnerliga skäl föreligger" bytas ut mot "om det är fara i dröjsmål".

Kommittén har tagit upp frågan om rätt att föra talan mot marknadsdomstolens beslut. Under vårt arbete med prejudikathildningen kommer vi att ta upp frågor av detta slag.

4.3.6 Yttrandefrihetsutredningen: Riktlinjekommittén nämner i betänkandet (s. 312) att den har gjort yttrandefrihetsutredningen uppmärksam på att det i vissa fall med yttrandefrihetsrättslig anknytning kan anses diskutabelt att marknadsdomstolens beslut inte kan överprövas av högsta domstolen annat än i de rena undantagsfall där det kan finnas grund för resning.

Yttrandefrihetsutredningen har nu fullbordat sitt arbete på ett förslag till vidgat och stärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten. Enligt vår mening bör den fråga som riktlinjekommittén har tagit upp inte regleras i grundlag utan i vanlig lag. Vi kommer därför i vårt betänkande med förslag till yttrandefrihetsgrundlag att uttala, att frågan bör uppmärksammas i samband med kommande överväganden om följdlagstiftning till den grundlagsreglering vi föreslår.

4.3.7 Produktåterkallelsekommittén: Riktlinjekommitténs förslag att MD i ärenden enligt 4 § MFL skall få möjlighet att meddela interimistiska beslut utan föregående kommunikation syftar till att ingripanden skall kunna göras mycket snabbt, t. ex. när det redan har inträffat olyckor och föreligger en överhängande risk för ytterligare skada på person, dvs. när det är fara i dröjsmål. En sådan ordning kan tänkas bli av betydelse även i återkallellesituationer, och vi tillstyrker att den genomförs. Tankarna bakom förslaget ansluter sig nära till vissa bestämmelser i rättegångsbalken (se särskilt 15 kap. 5 § tredje stycket). Liksom där skett torde i 15 § lagen om marknadsdomstol m. m. böra anges att det interimistiska beslutet skall gälla till dess annat förordnas. Givetvis skall beslutet när som helst kunna omprövas av domstolen, t. ex. när den drabbade begär det.

4.3.8 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): Rätten att föra talan mot MDs beslut. Kommittén berör kortfattat den ofta diskuterade frågan om rätten att föra talan mot MDs beslut (avsnitt 13.6.1). Enligt kommitténs mening "kan det anses diskutabelt" att Högsta Domstolen (HD) inte kan överpröva MDs beslut i ärenden som berör gränsdragningen mellan tryckfrihet/ytrandefrihet och marknadsföring. Kommittén upplyser att man uppmärksammat Ytrandefrihetsutredningen på problemet. Enligt vad NDM erfarit underhand kommer emellertid den utredningen inte att ta upp frågan i sitt kommande betänkande.

NDM vill – med all respekt för MD – framhålla att det måste anses klart otillfredsställande att en specialdomstol vars särskilda kompetens ligger på helt andra områden ställs inför uppgiften att som första och sista instans avgöra tolkningsfrågor som gäller innebörden av den grundlagsfästa medborgerliga yttrande- och tryckfriheten. Det är också, inte minst sett ur MDs synvinkel, olyckligt att de grannliga och komplicerade tolkningsfrågor som det här gäller endast kan bringas under HDs prövning resningsvägen, innebärande att part måste tillvita MD att ha gjort sig skyldig till rättstillämpning som uppenbart strider mot lag. NDM finner det angeläget att denna anomali i regelsystemet snarast möjligt avlägsnas och att möjlighet öppnas att föra talan mot MDs beslut såvitt gäller frågor om grundlagstolkning.

Övriga MD-frågor

NDM instämmer i vad kommittén anført om rättegångskostnader i MD och MDs interimistiska beslut (avsnitten 13.6.2 och 13.6.3).

4.3.9 Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU): Såsom kommittén framhåller kan marknadsdomstolens beslut inte överklagas annat än med särskilda rättsmedel, t. ex. ansökan om resning. Detta gäller enligt 2 § lagen om marknadsdomstol såväl domstolens avgöranden i huvudsaken som dess beslut under rättegången. I flera fall har domstolens beslut inneburit att domstolen tagit ställning i frågan om gränsdragningen mellan opinionsbildande och kommersiella inslag i reklamen.

I två fall har domstolens beslut i ärenden av detta slag genom ansökan om resning kommit under högsta domstolens prövning. Ett av fallen gällde marknadsdomstolens beslut i fråga om löpsedeln för tidningen *Helg-Extra*. Högsta domstolen ansåg att marknadsdomstolen inte borde ha tagit upp till prövning frågan om tidningens löpsedel innebar otillbörlig marknadsföring eftersom frågan föll inom ramen för tryckfrihetsförordningens ansvarssystem.

I en skrivelse till ytrandefrihetsutredningen har kommittén anført att det inom ramen för dess arbete har förekommit diskussioner som visar att det kan finnas skäl att överväga behovet och lämpligheten av att med vanliga rättsmedel kunna föra frågor om gränsdragningen mellan tryckfri-

hetsförordningen och marknadsföringslagen till högsta domstolen. Enligt kommitténs mening ligger det närmast till hands att frågan behandlas i yttrandefrihetsutredningens kommande betänkande.

Yttrandefrihetsutredningen anser – såsom framgår av dess yttrande över riktlinjekommitténs betänkande – att frågan bör uppmärksammas i samband med kommande överväganden om följdlagstiftning till den grundlagsreglering som yttrandefrihetsutredningen kommer att föreslå. TU finner angeläget att så sker. Det är högst otillfredsställande att frågan om gränsdragningen mellan opinionsbildande och kommersiella inslag i reklamen i normalfallet bedöms enbart av marknadsdomstolen.

4.3.10 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: Hemkonsulenterna delar – – – kommitténs bedömning, att det i vissa situationer kan vara av stor vikt att snabbt få bort särskilt farliga produkter från marknaden. MD bör därför få möjlighet att i ärenden enligt MFL § 4 meddela interimistiskt beslut utan föregående skriftväxling med berörda näringsidkare, om synnerliga skäl föreligger.

4.3.11 Landsorganisationen i Sverige (LO): LO anser att MD i produktsäkerhetsärenden bör kunna meddela interimistiska beslut utan föregående kommunikation med den mot vilken ett sådant beslut riktas, om synnerliga skäl föreligger.

4.3.12 Svenska Metallindustriarbetareförbundet: Marknadsdomstolen bör i produktsäkerhetsärenden kunna meddela interimistiskt förbud utan kommunikation med den mot vilken ett sådant beslut riktas om synnerliga skäl föreligger.

4.3.13 Tjänstemännens centralorganisation (TCO): – – – finner TCO det angeläget att medge MD möjlighet att i produktsäkerhetsärenden meddela interimistiskt förbud utan föregående kommunikation med den ett sådant beslut riktas mot.

4.3.14 Sveriges domareförbund: Förbundet tillstyrker – – – att interimistiska förbud i produktsäkerhetsärenden bör kunna meddelas av marknadsdomstolen utan föregående kommunikation med den som förbudet riktar sig mot, under förutsättning att synnerliga skäl föreligger.

4.4 Konsumentombudsmannens förelägganden

4.4.1 Hovrätten för Nedre Norrland: Beträffande 15 § 2 st. marknadsföringslagen och 6 a § 2 st. avtalsvillkorslagen i dess föreslagna lydelse ifrågasätter hovrätten om inte skrivsättet kan förleda näringsidkare att tro att ett godkännande av ett föreläggande kan ske muntligen, vilket ej torde vara kommitténs avsikt.

4.4.2 Kammarrätten i Sundsvall: Kammarrätten delar uppfattningen att det föreligger ett visst behov av föreskrifter som innebär att ett föreläggande enligt MFL eller AVL blir gällande inte bara efter godkännande utan också om näringsidkare mot vilken föreläggande riktas underlåter att meddela att han motsätter sig detta. Kammarrätten ansluter sig alltså till vad kommitténs majoritet uttalat i det avseendet och har inte någon invändning mot förslagen till utformning av föreskrifterna i 15 § MFL och 6 § AVL.

4.4.3 Marknadsdomstolen (MD): 14 och 15 § marknadsföringslagen samt 6 och 6 a § avtalsvillkorlagen. Marknadsdomstolen finner det tveksamt om det finns tillräckliga skäl för de föreslagna nya reglerna beträffande KOs förelägganden. Syftet med förslaget är att komma tillrätta med de fall av förhållning och obstruktion som förekommer under konsumentverkets ärendehandläggning. Problemet är dock enligt betänkandet inte av någon större omfattning. De föreslagna reglerna framstår som krångliga och kan, såsom påpekas i en reservation till betänkandet, också medföra vissa nackdelar. Marknadsdomstolen vill emellertid, med hänsyn till möjliga effektivitetsvinster, inte motsätta sig att den föreslagna ordningen prövas.

I anslutning till vad kommittén anför i specialmotiveringen (s. 327) kan påpekas att det särskilda beslut av KO, som delges den berörde näringsidkaren, självfallet bör innehålla avskrift eller kopia av det föreläggande som beslutet avser. Med hänsyn till den verkan KOs beslut får bör meddelas bestämmelser om delgivning motsvarande vad som föreskrivs i 20 § 2 st. marknadsdomstolslagen.

Den processuella situation som uppstår i marknadsdomstolen vid en omprövning av föreslagen art bör övervägas något grundligare än som sker i betänkandet. I detta har den föreslagna omprövningen jämförts med omprövning enligt 12 § marknadsföringslagen. Det är dock enligt domstolens uppfattning missvisande att jämföra dessa två fall. Marknadsdomstolen skall enligt betänkandet pröva både det materiella innehållet i KOs föreläggande och de formella förutsättningarna för KOs beslut. Förfarandet i domstolen initieras av näringsidkaren och denne är enligt betänkandet att betrakta som sökande. Samtidigt förutsätts att KO har att precisera sin talan på samma sätt som i andra ärenden. Frågan är därför om inte KO i det fortsatta förfarandet i domstolen bör behandlas som sökande. I detta sammanhang uppkommer flera frågor. Kan exempelvis KO ändra eller återkalla sitt yrkande och vilket innehåll bör i så fall domstolens beslut ha? Skall domstolen vid bifall till KOs talan fastställa KOs beslut eller meddela eget föreläggande? Kan domstolen delvis bifalla KOs talan och skall domstolen i så fall ändra innehållet i KOs beslut eller undanröja detta? Dessa och liknande frågor torde kunna lösas i praxis. Icke desto mindre vore en ytterligare belysning av frågorna värdefull. Därvid bör även uppmärksammas förhållandet till 8 § konsumentköplagen som närmare berörs i det följande.

4.4.4 Näringsfrihetsombudsmannen (NO): – – – förslaget angående rättsverkan av KOs förelägganden – – – föranleder kommentarer från NOs sida. Förslaget, som innebär att ett KO-föreläggande kan få verkan även i vissa fall av passivitet från den näringsidkare som föreläggandet riktas mot, tillstyrks av NO. Något hinder mot att motsvarande ändring även görs i konkurrenslagen anser NO inte föreligga.

4.4.5 Konsumentverket (KOV): *KO:s förelägganden.* Föreslagen ändring av 15 § MFL innebär att näringsidkaren kan bli bunden av sin passivitet. En förutsättning för detta är dock särskilt beslut från KO och ny delgivning. I betänkandet sägs, att de föreslagna reglerna bör tillämpas med försiktighet, då det av meddelandet ej klart framgår huruvida näringsidkaren motsätter sig föreläggandet eller ej. Konsumentverket vill till detta ge följande upplysning om det praktiska tillvägagångssättet som f. n. tillämpas.

Om svar ej inkommer inom utsatt tid försöker KO, ofta genom telefonsamtal, nå näringsidkaren. I många fall visar det sig då att denne efter förklaring är beredd att underteckna ett nytt förbuds-föreläggande. Självfallet innebär detta då större säkerhet för att föreläggandet verkligen följs. Vidare ökar utsikterna till framgång vid en eventuell talan hos allmän domstol om utdömande av vite – en talan som KO från 1/1 1984 kommer att överta från allmän åklagare. Om den föreslagna ändringen genomförs ser verket ingen anledning att ändra redovisad praxis. Att förelägganden ej besvaras inom utsatt tid förekommer i ca 37% av fallen. Erfarenheten har visat att svar ej inkommer från i huvudsak två grupper av näringsidkare, dels sådana som allmänt har, i och för sig förståeliga, svårigheter vid skriftliga kontakter med myndigheter, dels de verkligt klandervärda fallen. Den sista gruppen karaktäriseras i reservationen av E. O. Holm m. fl. som de med "en uppövad förmåga att undgå delgivning". Det är att förmoda att den första gruppen ofta täcks in genom det förfaringssätt som KO f. n. tillämpar vid obesvarade förelägganden. En viss förbättring från polisiär synpunkt kan kanske förmodas beträffande de verkligt klandervärda, om föreslagen ändring genomförs. Ett tungt argument för ändringen är vidare att KO f. n. ibland för även tämligen enkla och okomplicerade fall till MD. KOV delar således de tankegångar som redovisas och tillstyrker ändringen.

4.4.6 Allmänna reklamationsnämnden (ARN): Kommittén har – – – föreslagit den ändringen i 15 § MFL att inte bara ett uttryckligen godkänt förbuds-föreläggande av konsumentombudsmannen (KO) utan även – under vissa förutsättningar – ett föreläggande som har lämnats obesvarat skall få samma verkan som ett beslut av MD. Vad som sägs i betänkandet till stöd för förslaget och de antalsuppgifter som finns i avsnitt 8.3 har dock inte övertygat ARN om att det finns så stort praktiskt behov av ett institut

med "tredskoföreläggande". Det är sålunda bara i 6 fall av sammanlagt 278 utfärdade förbuds-förelägganden under undersökningsperioden som KO har funnit anledning att föra frågan vidare till MD sedan näringsidkaren underlåtit att yttra sig. Det får förmodas att dessa fall inte har berett MD alltför mycket arbete. ARN är därför benägen att avstyrka förslaget.

ARN ställer sig dessutom tveksam till den tekniska konstruktion som förslaget om ändring av 15 § MFL har getts. Enligt nämndens uppfattning är förslaget något av en hybrid mellan den nuvarande ordningen, där endast ett uttryckligen godkänt föreläggande räknas, och ett system liknande betalningsföreläggandet – utan alla jämförelser i övrigt – där alla obesvarade förelägganden får verkan. Om ett system med "tredskoföreläggande" trots ARN:s betänkligheter anses påkallat anser nämnden att det bör undersökas om inte den senare lösningen är den lämpligare. Med en sådan ordning behöver förnyad delgivning med den tredskande näringsidkaren bara ske i det förmodligen mindre antal fall där föreläggandet måste göras lagakraftgäande.

4.4.7 Rättegångsutredningen: Enligt nu gällande regler skall KO:s förelägganden godkännas av näringsidkaren för att få samma verkan som ett beslut av marknadsdomstolen. Förfarandet är i denna del utformat med rättegångsbalkens regler om strafföreläggande som förebild.

Enligt förslaget skall ett föreläggande som inte har godkänts under vissa omständigheter kunna få samma rättsverkningar som ett godkänt föreläggande utan att talan behöver väckas vid marknadsdomstolen. Förutsättningen är att föreläggandets adressat underlåtit att skriftligen bestrida föreläggandet och att KO särskilt beslutat att föreläggandet skall gälla.

Det framgår inte klart av betänkandet vilken prövning KO skall göra i anslutning till sistnämnda beslut. Är prövningen av övervägande formell natur, t. ex. om den skall inskränka sig till en kontroll av att föreläggandet delgetts på rätt sätt och att något svar inte kommit in, liknar den i mångt och mycket tingsrättens tredskodomsprövning i ett vanligt dispositivt tvistemål eller den prövning som görs innan slutbevis meddelas i mål om betalningsföreläggande. Skall KO däremot göra en materiell prövning av om föreläggandet varit befogat, och därvid kunna grunda sin bedömning även på material som kommit till KO:s kännedom efter det att föreläggandet utfärdats, liknar prövningen mer den som en allmän domstol gör i ett mål av indispositiv karaktär.

Det ankommer kanske i och för sig inte på oss att ta ställning till vilken verkan underlåtenhet att bestrida ett föreläggande bör ha på detta speciella rättsområde. Vi vill dock mot den nyss angivna bakgrunden säga följande.

En prövning som inskränker sig till mer formella frågor kan medföra så beaktansvärd risk för materiellt oriktiga beslut att den brukar anses svår att acceptera i mål och ärenden av indispositiv natur (jfr betänkandet s. 210). Det förefaller bl. a. av detta skäl mindre lämpligt att införa en sådan ordning på just det nu aktuella rättsområdet.

Med hänsyn till de aktuella frågornas indispositiva karaktär talar alltså enligt vår mening mycket för att KO ges befogenhet att göra en materiell prövning av föreläggandets lämplighet. En sådan ordning skulle emellertid innebära att KO åläggs uppgifter som – när det gäller frågor av indispositiv natur – brukar reserveras för domstolarna. Det kan enligt vår mening å ena sidan riktas invändningar från principiell synpunkt mot att ett organ som även har partsfunktioner på detta sätt ges "domaruppgifter". Om man å andra sidan anser det förenligt med KO:s ställning att hon eller han får sådana uppgifter, kanske man bör ställa frågan varför rätten att besluta om föreläggandenans giltighet skall vara inskränkt till just de fall där näringsidkaren inte skriftligen protesterat.

När det gäller vissa praktiska problem som uppkommer om KO ges befogenhet att besluta i de aktuella ärendena kan vi i flera hänseenden instämma i vad som sägs i en reservation och särskilt yttrande (s. 341).

Vi ställer oss helt bakom syftet med den föreslagna ordningen, nämligen att på ett enkelt sätt uppnå ett beslut om förbud eller åläggande i de fall näringsidkaren förhåller sig passiv. Som framgått av det sagda anser vi dock att den lösning kommittén förordar inte är invändningsfri. Ett alternativ som möjligen skulle kunna vara värt att överväga i det fortsatta lagstiftningsarbetet är att i de avsedda fallen ha kvar kravet på prövning av marknadsdomstolen men öppna möjlighet till ett särskilt enkelt förfarande i domstolen.

4.4.8 Produktåterkallelsekommittén: Det är enligt vår mening viktigt att beslutsordningen i fråga om KO:s förbuds- och informationsförelägganden inte leder till dröjsmål som innebär risker från produktsäkerhetssynpunkt. Riklinjekommittén är enig om att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande men oenig om hur problemen lämpligen skall lösas. Införs ett återkallelseinstitut, kan det innebära ytterligare skäl för att föreläggandeinstitutet effektiviseras. Det blir då av största vikt att förelägganden kan meddelas snabbt och gälla snarast möjligt.

4.4.9 Sveriges Industriförbund: Kommittén föreslår att i MFL och AVL införs en regel som gör det möjligt för KO att besluta att ett utfärdat föreläggande, som till följd av passivitet inte godkänts inom utsatt tid, skall gälla mot den som föreläggandet riktats mot. De skäl som ligger bakom förslaget – att hindra obstruktion mot KO:s förelägganden – är beaktansvärda. Förbundet menar emellertid att problemet med passivitet är av mycket liten praktisk betydelse. Vidare är den föreslagna lösningen förenad med flera allvariga nackdelar, vilka närmare utvecklas i såväl den reservation som ledamöterna Holm och Tengelin gjort till förslaget som i NDMs yttrande över betänkandet. Den av majoriteten föreslagna ändringen av MFL och AVL bör därför inte genomföras.

4.4.10 Näringslivets Delegation för marknadsrätt (NDM): En majoritet inom kommittén föreslår att det införs en regel i MFL – och i AVL – om att KO kan besluta att ett utfärdat föreläggande, som till följd av näringsidkarens passivitet inte godkänts inom utsatt tid, trots detta skall gälla mot näringsidkaren. NDM finner att reservanternas invändningar mot förslaget väger tungt och att den alternativa ordning som de anvisar har goda skäl för sig. NDM vill utöver vad reservanterna anfört understryka att det är angeläget att åtgärder i det vällovliga syftet att hindra obstruktion mot KO-föreläggandena inte utformas på sådant sätt att den av lagstiftaren åsyftade funktionsbalansen mellan KO och MD rubbas.

Enligt NDMs mening innebär kommitténs förslag om en passivitetsregel betydande risk för att KO utvecklas till ett slags första instans under MD. Förutom att detta inte är godtagbart i och för sig kan en sådan regel på sikt medföra att också ärenden av inte helt trivial natur förs in i föreläggande-systemet, dvs. att spärregeln i 14 § MFL delvis försätts ur spel.

4.4.11 Hemkonsulenternas samrådsgrupp: KO:s förelägganden ska f.n. godkännas av motparten för att få rättslig verkan. Detta krav anser vi i likhet med kommittén vara olämpligt. Vi stöder därför förslaget att ett föreläggande blir gällande inte bara efter godkännande utan också om vederbörande näringsidkare underlåter att meddela att han motsätter sig föreläggandet.

4.4.12 Sveriges Advokatsamfund: Kommitténs förslag att konsumentombudsmannens förbuds- och informationsförelägganden skall kunna få samma verkan som ett beslut av marknadsdomstolen om näringsidkaren inte skriftligen motsätter sig föreläggandet, lämnar bl. a. öppet inom vilken tid sådan invändning skall ske. Det kan förmodas att tidsfristerna kommer att bli relativt korta och risk finns därför att fristerna försitts. Risk för passivitet kan föreligga när en näringsidkare är okunnig och osäker om aktuella rättsliga bedömningar och inte inser föreläggandets räckvidd. Inte minst vid en utveckling mot en ökad användning av förbuds-förelägganden kan därför flera sakligt sett otillfredsställande beslut befaras bli gällande på grund av att passivitet inte längre framtvingar en prövning i marknadsdomstolen. Med hänsyn till tidsbegränsningen av den föreslagna rätten att begära marknadsdomstolens omprövning av föreläggande som blivit gällande på grund av passivitet innebär denna möjlighet inte något tillräckligt korrektiv i sådana situationer.

Samfundet avstyrker att en sådan rättsverkan av passivitet införs, som synes sakna motsvarighet i rättssystemet i övrigt.

4.4.13 Sveriges domareförbund: Förbundet ställer sig tveksamt till förslaget att ett föreläggande av konsumentombudsmannen, om näringsidkaren förhåller sig passiv till föreläggandet, skall kunna få samma rättsverkan

som ett beslut varigenom marknadsdomstolen har tagit ställning till den aktuella frågan. Utredningen ger nämligen inte belägg för att det skulle finnas något påtagligt praktiskt behov av att genomföra detta förslag.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

Härigenom föreskrivs att 4 § marknadsföringslagen (1975: 1418) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse¹

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.

Föreslagen lydelse

4 §

Saluhåller en näringsidkare till konsumenter för enskilt bruk en 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.

I den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs, kan marknadsdomstolen meddela en näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare förbud att fortsätta därmed. Även ett sådant förbud kan meddelas den som handlar på näringsidkares vägnar.

Vad som sägs i första och andra styckena om förbud att saluhålla varor gäller i motsvarande fall även i fråga om förbud att erbjuda nyttjanderätt till varor mot ersättning samt förbud att mot ersättning tillhandahålla tjänster.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Jfr prop. 1984/85: 110 om konsumenttjänstlag.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.¹

dels att 14, 15 och 18-20 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 13 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

Om en sammanslutning av näringsidkare gör sannolikt att utgången av ett ärende som avses i 13 § andra meningen kan ha betydande intresse för medlemmarna i sammanslutningen, får marknadsdomstolen på ansökan av sammanslutningen tillata att denna, vid sidan av enskild part, medverkar i förfarandet och därvid åberopar bevisning.

Vad som sägs i 13 § om ansökans form och innehåll tillämpas även beträffande en ansökan om medverkan.

Parterna skall beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan enligt första stycket. En sådan får inte bifällas, om parten på den sida som ansökningen om medverkan avser motsätter sig detta.

14 §

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande.

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall ombudsmannen för frågor av den art som ärendet rör kallas, även om han ej är sökande. Vidare skall den som medverkar enligt 13 a § kallas till sammanträdet.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning domstolen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1984: 294.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1972: 732.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Förhandling som avses i 4 eller 5 § konkurrenslagen (1982: 729) skall äga rum vid sammanträde med parterna inför domstolen eller dess ordförande. Domstolen eller ordföranden får även överlägga enskilt med part. Förhandlingen skall dock alltid avslutas vid sammanträde med parterna inför domstolen.

15 §

Ärende får avgöras och beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a § meddelas utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982: 729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975: 1418) eller 5 § lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan.

Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. *I ett ärende om förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart besluta om förbud enligt 13 § samma lag, om synnerliga skäl föreligger.*

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. 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 §, 13 § första stycket och 14 § rättegångsbalken motsvarande tillämpning. Vägrar vittne utan giltigt skäl att avlägga ed 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.

Part och den som medverkar enligt 13 a § 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.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.

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.

Den som ej är part *och inte heller medverkar enligt 13 a §* 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.

19 §

I marknadsdomstolens beslut varigenom ärende eller sådan fråga som avses i 15 a § avgörs anges de skäl på vilka beslutet grundas. *Beslutet* sänds till parterna samma dag som det meddelas.

I marknadsdomstolens beslut varigenom ärende eller sådan fråga som avses i 15 a § avgörs anges de skäl på vilka beslutet grundas. *Beslut som nu nämnts och beslut som avses i 15 § andra stycket* sänds till parterna *och till den som medverkar enligt 13 a §* samma dag som det meddelas.

20 §

Skall *inlaga*, kallelse, föreläggande, *beslut eller annan handling* tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Skall *ansökan*, kallelse eller föreläggande tillställas part eller annan, sker det genom delgivning. *Det samma gäller beslut som sänds enligt 19 §. Inlaga eller annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning, om det anses erforderligt.*

Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt konkurrenslagen (1982: 729), marknadsföringslagen (1975: 1418), lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller lagen (1984: 292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, får inte ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), om det inte finns anledning att anta att den sökta har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-04-29

Närvarande: f. d. regeringsrådet Paulsson, regeringsrådet Mueller, justitierådet Jermsten.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985 har regeringen på hemställan av chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418),
2. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av näringsfrihetsombudsmannens ställföreträdare Staffan Sandström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagen om ändring i marknadsföringslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Lagen om ändring i lagen om marknadsdomstol m. m.

13 a §

I paragrafen tas upp bestämmelser om en form av intervention i vissa fall. Sålunda föreslås marknadsdomstolen – efter lämplighetsprövning – få medge sammanslutning av näringsidkare att medverka i förfarandet vid sidan av enskild part. Regleringen är begränsad på det sättet att den inte avser ärenden enligt konkurrenslagen. För bifall till en ansökan om intervention förutsätts att den part, på vars sida interventionen avses ske, inte motsätter sig denna. Invervenientens medverkan innebär bl. a. rätt för honom att självständigt åberopa bevisning i ärendet. Av specialmotiveringen framgår att den för intervenient enligt 14 kap. 11 § rättegångsbalken gällande begränsningen att han inte får företa rättegångshandling som strider mot partens, i princip inte gäller beträffande en intervention enligt förevarande lagrum.

Lagrådet har från principiella utgångspunkter inte något att erinra mot förslaget. Emellertid finner lagrådet anledning att närmare beröra vissa i sammanhanget gjorda uttalanden. Sålunda har departementschefen i den allmänna motiveringen – efter redovisning av att näringsfrihetsombudsmannen uttryckt farhågor för att en regel av här aktuellt slag motsatsvis skulle leda till att nu föreliggande interventionsmöjligheter efter förebild av rättegångsbalkens regler skulle minskas eller elimineras när det gäller andra ärenden än de i paragrafen angivna – anfört att förslaget inte är

avsett att uppfattas på ett sådant sätt och tillagt att förslaget snarare kan lämna marknadsdomstolen vägledning för någon form av analogislut, när domstolen finner omständigheterna motivera detta. Även specialmotiveringen innehåller uttalanden i denna riktning.

I anslutning här till vill lagrådet till en början erinra om att lagen om marknadsdomstol m. m. i fråga om förfarandet innehåller endast vissa grundläggande bestämmelser. Det ansågs vid tillkomsten av lagen (jfr prop. 1970: 57 s. 167) att det skulle befrämja smidigheten om man inte var bunden av ett så strikt regelsystem som det rättegångsbalken innehåller. Ärendena skall emellertid, enligt vad som samtidigt uttalades, handläggas i rättegångsliknande former och i stort sett efter rättegångsbalkens principer. Härav torde följa att marknadsdomstolen, så länge uttryckliga bestämmelser i ämnet saknas, bör vara i princip oförhindrad att analogivis tillämpa rättegångsbalkens regler om intervention, i den mån de skulle kunna anses passa in i sammanhanget. Genom den föreslagna 13 a § ges emellertid i lagen en särskild för ämnesområdet och dess specifika förhållanden noggrant avpassad regel angående ett motsvarande institut. Med tillämpning av gängse lagtolkningsprinciper kan förekomsten av en sådan regel enligt lagrådets mening inte leda till annan slutsats än att lagstiftaren därmed har — om inte annat framgår direkt av lagtexten — uttömmande reglerat institutets räckvidd och innehåll i den aktuella processordningen. Det kan därför inte anses möjligt för marknadsdomstolen att efter införande av den nu föreslagna regeln utnyttja rättegångsbalkens interventionsregler som allmän förebild på detta område eller att analogivis använda den nya paragrafen för andra fall än där uttryckligen angivits. Det må dock tilläggas att detta enligt lagrådets mening inte bör hindra att marknadsdomstolen, då skäl därtill bedöms föreligga, tillåter någon som inte är part att i lämplig form medverka i rättegången, dock rimligen endast så länge någon av parterna inte motsätter sig det.

I andra stycket föreskrivs att vad som sägs i 13 § om ansökans form och innehåll tillämpas även beträffande en ansökan om medverkan. Detta innebär att ansökningen skall vara skriftlig samt att av ansökningen skall framgå de skäl på vilka den grundas och den utredning sökanden åberopar. I sistnämnda hänseende måste bestämmelsen från lagtekniskt synpunkt syfta på den utredning, som sökanden vill åberopa till stöd för sin ansökan om medverkan och inte — som synes förutsatt i specialmotiveringen — utredningen i huvudfrågan. Det kan emellertid ifrågasättas om någon uttrycklig regel om angivande av utredning behövs i detta fall. Det synes naturligare att domstolen får fritt från fall till fall bedöma om någon komplettering av ansökningen behövs ävensom bestämma i vilken ordning sökanden skall ange den utredning han vill åberopa i huvudfrågan. Lagrådet förordar att stycket ges förslagsvis följande lydelse: "En ansökan om medverkan skall vara skriftlig och innehålla de skäl på vilka den grundas."

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-05-15

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsräderna Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418), m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslagen till

1. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)
2. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

Lagrådet har lämnat förslaget till ändring av 4 § marknadsföringslagen utan erinran. Förslagets tredje stycke bör jämkas redaktionellt.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.

13 a §

Lagrådet har från principiella utgångspunkter inte haft något att erinra mot förslaget. Av redovisade förarbetsuttalanden torde enligt lagrådet följa att marknadsdomstolen, så länge uttryckliga bestämmelser i ämnet saknas, bör vara i princip oförhindrad att analogivis tillämpa rättegångsbalkens regler om intervention, i den mån de skulle kunna anses passa in i sammanhanget. Vidare uttalas att genom den föreslagna 13 a § i lagen emellertid ges en särskild och för ämnesområdet och dess specifika förhållanden noggrant avpassad regel angående ett motsvarande institut. Med tillämp-

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 28 februari 1985.

ning av gängse lagtolkningsprinciper kan enligt lagrådets mening förekomsten av en sådan regel inte leda till annan slutsats än att lagstiftaren därmed har – om inte annat framgår direkt av lagtexten – uttömmande reglerat institutets räckvidd och innehåll i den aktuella processordningen. Lagrådet har vidare uttalat att det därför inte kan anses möjligt för marknadsdomstolen att efter införande av den nu föreslagna regeln utnyttja rättegångsbalkens interventionsregler som allmän förebild på detta område eller att analogivis använda den nya paragrafen för andra fall än där uttryckligen angivits. Därutöver har anförts att detta dock inte bör hindra att marknadsdomstolen, då skäl därtill bedöms föreligga, tillåter någon som inte är part att i lämplig form medverka i rättegången, dock rimligen endast så länge någon av parterna inte motsätter sig det.

Jag vill framhålla att meningen med den föreslagna regeln i 13 a § är att – såvitt rör just sammanslutningar av näringsidkare samt den kategori av ärenden som avses i 13 § andra meningen lagen om marknadsdomstol m. m. – skapa en uttrycklig befogenhet att medverka i förfarandet i marknadsdomstolen. Denna kategori omfattar ärenden enligt marknadsföringslagen (1975: 1418), lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1984: 292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Regeln i 13 a § skall ha betydelse endast beträffande den däri behandlade frågan om rätt för sammanslutningar av näringsidkare att delta i förfarandet i dessa ärenden. Avsikten är inte att rubba de möjligheter att medverka i förfarandet som f. n. i övrigt kan föreligga, genom en analogisk tillämpning av rättegångsbalkens regler om intervention eller i annan form som marknadsdomstolen finner möjlig (jfr s. 57 f. i remissprotokollet).

Beträffande ärenden enligt konkurrenslagen (1982: 729) bör av skäl som redovisats i lagrådsremissen inte nu införas en reglering motsvarande den i 13 a §. De möjligheter att medverka i förfarandet som f. n. kan föreligga skall alltså bestå.

Mot bakgrund av vad lagrådet har uttalat bör i 13 a § uttryckligen markeras att det här rör sig om en reglering endast beträffande den genom lagrummet särskilt beskrivna situationen. I ett nytt första stycke bör därför ges en föreskrift av innebörd att i fråga om rätt för sammanslutningar av näringsidkare att medverka i ärenden som avses i 13 § andra meningen gäller de i paragrafen följande, särskilda reglerna. Detta föranleder en redaktionell ändring i det stycke som motsvarar första stycket i det till lagrådet remitterade förslaget.

Jag delar lagrådets uppfattning om hur 13 a § andra stycket i det remitterade förslaget bör avfattas i sak. I princip kan jag ansluta mig till vad som har åberopats till stöd för uppfattningen. I anslutning till vad lagrådet uttalat vill jag framhålla att det måste vara möjligt för marknadsdomstolen att i ett enskilt fall begära uppgift om vilken bevisning som den sökande

kan vilja åberopa om ansökningen om medverkan bifalls. Närmare kännedom om detta kan ju erfordras för ställningstagandet i lämplighetsfrågan.

Därutöver bör göras några smärre, redaktionella jämkningar i 13 a § sista stycket, i 18 § andra stycket och i 20 § första stycket.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden lagt fram.

Innehåll	Sid.
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 28 februari 1985	7
1 Inledning	7
2 Allmän motivering	9
2.1 Konsumentpolitiska mål och medel – en bakgrundsbeskrivning	9
2.2 Principiell och praktisk utvärdering av riktlinjesystemet	15
2.3 Näringslivets egenåtgärder för att lösa konsumentproblem	18
2.4 Riktlinjerna ur rättslig och funktionell synvinkel	30
2.5 Information	36
2.6 Produktsäkerhet	38
2.6.1 Produktsäkerhetsbestämmelsen	38
2.6.1.1 Utvidgning till tjänster?	38
2.6.1.2 Skall ett säljförbud få riktas mot tidigare säljled?	41
2.6.2 Frågan om ett bemyndigande för regeringen att utfärda straffsanktionerade regler om produktsäkerhet	44
2.6.3 Konsumentköplagens felbegrepp	46
2.6.4 Förslaget om ett skaderapporteringssystem	48
2.7 Processen i marknadsdomstolen, m. m.	49
2.7.1 Frågan om direkt talerätt för företagen	50
2.7.2 Underlaget för marknadsdomstolens beslut	54
2.7.2.1 Situationen då yrkandet medgivits	55
2.7.2.2 Branschorganisationers medverkan i processen	56
2.7.2.3 Fastställelsealan samt möjligheten att föra talan utan förbudsyrkande m. m.	60
2.7.3 Interimistiska förbudsbeslut	62
2.7.4 Vissa andra rättegångsfrågor	64
2.7.5 Konsumentombudsmannens förelägganden	67
2.8 Ikraftträdande m. m.	69
2.9 Resursbehov	69
3 Upprättade lagförslag	70
4 Specialmotivering	70
4.1 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418)	70
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.	82
5 Hemställan	92
6 Beslut	92
Bilaga 1 Sammanfattning av riktlinjekommitténs betänkande	93
Bilaga 2 Riktlinjekommitténs lagförslag	100
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över riktlinjekommitténs betänkande	106
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	221
Utdrag av lagrådets protokoll den 29 april 1985	225
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 15 maj 1985	227