

Motion till riksdagen 2006/07:C274

av Jan Lindholm (mp)

Preskriptionslagen

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till förtydliganden i preskriptionslagens tillämpning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om att den definition av begreppet näringsidkare som finns i konsumentköplagen ska införas i preskriptionslagen.

2 Inledning

Preskriptionslagen (PL) trädde i kraft 1981. Den huvudsakliga förändringen i förhållande till tidigare lagstiftning var att preskriptionstiden för näringsidkares fordringar på enskilda medborgare skulle förkortas till tre år. I lagens förarbeten (prop. 1979/80:119) framkommer att den treåriga preskriptionstiden tillkom som ett konsumentintresse. Ändringar genomfördes i syfte att näringsidkares fordringar på enskilda medborgare skall avvecklas inom en rimlig tid. Det har varit lagstiftarens avsikt att skydda medborgare mot den tioåriga preskriptionstid som gällde för fordringar före lagändringen 1981 enär denna tidsrymd ansågs orimlig.

Ett av de problem som debatterades redan när den nya lagen föreslogs var gränsdragningen vad gäller begreppen konsument och näringsidkare. Farhågorna har dessvärre besannats och lagens innebörd har orsakat – och fortsätter att orsaka – en lång rad tvister i rättsinstanser. Besluten i dessa tvister har inte varit helt entydiga och rättsläget är alltjämt oklart, vilket utgör ett problem för rättssäkerheten.

Fel! Okänt namn

3 Preskriptionslagen

Enligt 2 § PL är den allmänna preskriptionstiden för en fordran tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Lagen säger vidare att "[p]reskriptionstiden är dock tre år för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytta som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk".

4 Propositionen

I lagens förarbeten förs ganska ingående resonemang om lagändringens avsikt, att skydda konsumenter mot långa preskriptionstider på fordringar från näringsidkare. Enligt propositionen skall dessa begrepp tolkas enligt följande: "Begreppen konsument och näringsidkare har samma innebörd här som i t.ex. avtalsvillkorslagen, konsumentköplagen och konsumentkreditlagen. Med konsument avses en enskild medborgare i egenskap av privatperson. Termen näringsidkare omfattar varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur". Vidare sades att treårspreskription skall tillämpas när "den nytta som fordringen avser har tillhandahållits i näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet".

Definitionen öppnar dessvärre för flera tolkningsmöjligheter som är orsak till tvister. En fråga är exempelvis vad som menas med "yrkesmässigt bedriver verksamhet". En annan är vad som avses med "näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet".

Med avsikt att förtydliga detta klargörs att treårspreskription även kan tillämpas när en tjänst eller vara tillhandahållits av ett statligt eller kommunalt organ, förutsatt att det är fråga om leverans till en konsument för enskilt bruk. Således omfattas – uttryckligen – leveranser av vatten, gas, elektricitet, telefoni och renhållning av treårspreskription. Man skall i detta sammanhang vara medveten om att lagen skrevs då stat och kommun ännu hade ensamrätt på leverans av sådana tjänster, innan de avreglerades. Inom flera av områdena förelåg till och med en leveransskyldighet. Gränsen för treårspreskriptionen går, enligt propositionen, vid statens fordringar till följd av ren myndighetsutövning, exempelvis gällande återbetalning av studie- eller bostadslån (prop. 1979/80:119 s. 22–36, 89–96).

Definitionen av begreppet näringsidkare orsakade även oklarhet och tvister vid tillämpningen av konsumentköplagen. År 2002 klargjordes definitionen, i Ändringar i konsumentköplagen (prop. 2001/02:134). Sedan dess definieras begreppen konsument och näringsidkare sålunda: "Konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten" (lag 2002:587). Någon motsvarande ändring infördes dock inte i preskriptions-

lagen, trots att denna skall använda samma definitioner som konsumentköplagen.

5 Rättsfall

Som nämnts tidigare har en rad tvister uppstått till följd av den oklarhet lagen innehåller. Besluten är dock inte entydiga och utgör ett osäkert underlag för praxis. I Nytt juridiskt arkiv (NJA 1988:89–90 s. 503–512) redogörs till exempel för vad HD har ansett i två snarlika fall. Domstolen har i dessa prövat tioårig preskription när det gäller (dåvarande) Televerkets avgift för televisionsmottagare (tv-avgift) samt engångsavgift från en kommun för utförande av allmän VA-anläggning. I båda fallen ansåg borgenärerna att kravet inte kunde anses vara en konsumentfordran eftersom dessa kommunala och statliga organ inte var att betrakta som näringsidkare enligt bedömningen att deras verksamhet inte bedrivs i syfte att nå ekonomisk vinning. Vidare hävdade man att det inte förelåg något avtalsförhållande mellan parterna, vilket också skulle innebära att borgenären inte var att betrakta som näringsidkare.

HD menade dock att treårig preskription skall tillämpas eftersom det saknas anledning att se Televerkets respektive kommunens VA-verksamhet som ”annat än yrkesmässig näringsverksamhet”.

Avgörande för HD synes ha varit preskriptionsinstitutets syfte, att förkorta preskriptionstiden för enskilda medborgare, och hur rättsförhållandet uppfattas ur medborgarens perspektiv, det vill säga om han eller hon uppfattar att fordran till sin natur på ett väsentligt sätt skiljer sig från en vanlig konsumentfordran. Enligt HD är det gäldenärens status som privatperson och borgenärens aktivitet som näringsidkare enligt PL:s definition som avgör om fordran är att anse som konsumentfordran eller ej. I det sammanhanget väger medborgarens uppfattning om avtalsförhållandet tyngre än borgenärens juridiska eller tekniska förhållanden.

5.1 NJA 1988 s. 503 I

I frågan om preskriptionstid för kommunala VA-avgifter ansåg Statens VAnämnd i beslut den 17 mars 1987 att kommunens arbete inte kunde betraktas som yrkesmässig näringsverksamhet och att det saknades ett avtalsförhållande mellan kommunen och gäldenären. Därmed skulle tioårig preskription gälla i en föreliggande tvist om kommunens fordran avseende VA-avgifter. Ärendet togs upp vid Svea hovrätt, vattenöverdomstolen, som dock ansåg att preskriptionstiden skall vara tre år. Skälen till domstolens uppfattning var främst att det gällde leverans till en privatperson och att denne uppfattade kommunens VA-avgift som en tjänst till honom som konsument för enskilt bruk. Hovrätten påpekade särskilt att bestämmelsen om treårig preskription har tillkommit i konsumenternas intresse.

Fel! Okänt namn på

Kommunen ifråga sökte revision och begärde att HD skulle ändra vattenö-verdomstolens beslut. HD gick dock på samma linje som hovrätten och slog fast att treårig preskription skall gälla, med bland annat följande motivering: ”För den enskilde brukaren måste det te sig främmande att uppfatta rättsförhållandet till anläggningens huvudman olika beroende på vem denne är. Med hänsyn till det anförda bör en avgiftsfordran på en privatperson, vare sig avgiften är av engångsnatur eller den utgår periodiskt, betraktas som en konsumentfordran och således vara underkastad treårspreskription.”

HD angav vidare, med hänvisning till det intresse som uppbär särregeln om konsumentfordringar, att bestämmelsen om treårspreskription bör ges en vidsträckt tillämpning, att utgångspunkten för bedömningen bör vara hur rättsförhållandet uppfattas ur en konsuments perspektiv och att ett inslag av myndighetsutövning inte skall vara avgörande. Samtidigt uttalade domstolen också att den längre preskriptionstiden blir tillämplig, när inslaget av myndighetsutövning är så påtagligt att förhållandet helt skiljer sig från en privaträttslig relation.

5.2 NJA 1988 s. 503 II

När det gäller preskriptionen av tv-licens behandlades ett ärende av Svea hovrätt den 11 december 1987. Svea hovrätt menade att tioårig preskriptionstid skulle tillämpas eftersom fordran inte kunde anses vara en konsumentfordran då Televerkets rätt att uppbära avgiften följer direkt av författning och alltså inte är ett avtalsförhållande.

En hovrättslagman var dock skiljaktig och menade att det är konsumentköplagen och konsumentkreditlagens definitioner som skall vara styrande när det gäller definitionen av vad som omfattas av begreppet yrkesmässig näringsverksamhet eftersom dessa används för alla andra definitioner i PL. I förarbetena till dessa anges att begreppet näringsidkare skall fattas i vid bemärkelse.

HD tog upp ärendet och lämnade avgörande den 19 oktober 1988 (SÖ 584). Domstolen var av en annan mening än Svea hovrätt och slog fast att preskriptionstiden skall vara tre år. I domen sägs bland annat: ”För apparatinnehavaren framstår avgiften naturligen som en ersättning för hans möjlighet att motta de program som produceras. Rent faktiskt finansieras också framställningen av program i huvudsak genom avgifterna. Avgiften bör därför, enligt HD, anses vara en konsumentfordran ’när apparatinnehavaren är en privatperson’.”

I båda dessa fall ansåg alltså HD att kommunala och statliga organ var att betrakta som näringsidkare, vilket är i överensstämmelse med vad som sägs i förarbetena till PL. I andra snarlika rättsfall har domstolar dock gjort en annan tolkning, som dessutom kommit att bli praxis för myndigheter.

5.3 Trafikförsäkringsföreningen

Trafikskadelagen anger att ett fordon som är registrerat för trafik måste trafikförsäkras. För att skydda trafikanter och andra medborgare mot de ekonomiska skador som skulle kunna orsakas av oförsäkrade fordon har staten lagt det ekonomiska ansvaret för dessa på försäkringsbolagen. Lagen anger att ett krav för att få tillstånd att verka som försäkringsbolag är att bolaget ifråga även tar ersättningsansvar för oförsäkrade fordon. Enligt § 16 trafikskadelagen samt § 6 trafikförsäkringsförordningen åligger det därför de försäkringsbolag som har tillstånd att verka inom den svenska trafikförsäkringssektorn att bära samma ersättningsansvar för skador som sker med oförsäkrade fordon som för försäkrade fordon.

För att solidariskt bära kostnaderna för denna skyldighet har försäkringsbolagen bildat Trafikförsäkringsföreningen (TFF), vilken är en direkt förlängning av bolagen och tillvaratar branschens ekonomiska intressen och skyldigheter gentemot staten. I syfte att minska de kostnader detta ansvar medför, har bolagen givits tillstånd att kräva ersättning från den som inte försäkrar sitt fordon i enlighet med lagen. Enligt § 34 har TFF ”rätt till gottgörelse” om en fordonsägare underlåter att trafikförsäkra sitt fordon. Gottgörelsen baseras på fordonets beskaffenhet och den tid fordonet varit oförsäkrat och är avsedd att täcka TFF:s kostnader för administration och olyckor där oförsäkrade fordon är inblandade. År 2005 uppgick TFF:s ersättning för oförsäkrade fordon till 345 miljoner kronor och antalet ärenden är stort.

En del av dessa ärenden går till inkassering och indrivning via kronofogdemyndigheten varvid tvister om preskriptionstid uppstår. TFF har i dessa fall hävdad att deras verksamhet inte uppfyller lagens definition av näringsidkare, varför deras fordringar inte skall anses omfattas av den treåriga preskriptionstid som konsumenter annars skyddas av. TFF har fått rätt i två beslut från hovrätter, vilket anses ha skapat en praxis som kronofogdemyndigheten tillämpar.

5.4 Göta hovrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge

I Göta hovrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge har enskilda medborgare och kronofogdemyndighet i två olika fall hävdad att trafikförsäkringsavgifter omfattas av en treårig preskriptionstid. TFF har å sin sida hävdad att preskriptionstiden för sagda avgifter är tio år eftersom de inte är att anse som konsumentfordringar. TFF:s motiv till denna ståndpunkt har uttryckts på flera sätt men genomgående haft följande innebörd:

a) Fordran på trafikförsäkringsavgift är inte en fordran som förekommer i det dagliga livet och är därför inte att betrakta som en konsumentfordran (Göta hovrätt).

b) Föreningen har ett skadeansvar oavsett om den försäkringspliktige krävs på ersättning eller ej och därmed föreligger det inte något avtalsförhållande mellan föreningen och den försäkrade. Fordran utgör därför inte ersättning för

Fel! Okänt namn på

någon vara, tjänst eller annan nyttinghet som tillhandahållits (Göta hovrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge).

c) TFF:s verksamhet bedrivs inte i syfte att nå ekonomisk vinst och är följaktligen inte är att betrakta såsom näringsidkare enligt PL (Göta hovrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge).

d) Trafikförsäkringsavgift är i första hand en sanktion (Hovrätten över Skåne och Blekinge).

I hovrätternas beslut har rätten accepterat vad TFF anfört och anslutit sig till föreningens ståndpunkt. I beslutet från Göta hovrätt (1988) görs bedömningen att TFF:s verksamhet ”inte bedrivs i syfte att bereda sig ekonomisk vinning” och med anledning härav anser hovrätten: ”Trafikförsäkringsföreningen kan – såvitt gäller dess handhavande av trafikförsäkringsavgifter – inte anses vara näringsidkare i preskriptionslagens mening. Inte heller avser trafikförsäkringsavgift ersättning för en vara, tjänst eller annan nyttinghet som har tillhandahållits enskild. Fordran avseende sådan avgift utgör således inte en konsumentfordran.” (SÖ 636 s. 4–5).

Till skillnad från Göta hovrätt tar Hovrätten över Skåne och Blekinge i sin dom år 2000 inte ställning till huruvida TFF är att anse som en näringsidkare eller ej. Istället hänvisar rätten till trafikskadelagens förarbeten (prop. 1998/99:42 s. 20) och anför att trafikförsäkringsavgiften inte skall ses som en premie, utan mer som en sanktion. Hovrätten anför vidare att ”ersättningsansvaret är oberoende av om den trafikförsäkringspliktige krävs på trafikförsäkringsavgift eller ej”.

Båda hovrätterna har därmed ansett att trafikförsäkringsavgifter inte är att betrakta som konsumentfordringar och har en tioårig preskriptionstid, men på delvis olika grunder. Tyvärr har inget av dessa beslut prövats av HD varför saken alltför är öppen för tolkning.

6 Diskrepanser i beslut

Besluten förbryllar av flera skäl. Vad Göta hovrätt anfört om att TFF inte drivs i syfte att ”bereda sig ekonomisk vinning” (SÖ 636 s. 5) kan diskuteras med tanke på organisationens syften och ägarskap, men är i sak ovidkommande. Ett sådant kriterium omnämns inte i PL eller dess förarbeten. Huruvida organisationen drivs i syfte att bereda sig ekonomisk vinning eller ej avgör därmed inte om gäldenären är en näringsidkare enligt lagens mening.

Istället säger lagen att en juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur är en näringsidkare, oavsett dess syfte eller organisationsform. I propositionen sägs till och med uttryckligen, att till och med tjänster som tillhandahålls av stat eller kommun, som inte heller bedriver verksamhet för att bereda sig ekonomisk vinning, kan omfattas av treårspreskription. I HD har såväl kommunal VA-avgift som tv-avgift ansetts utgöra näringsverksamhet. Vad är det då som gör att trafikförsäkringsavgifter från TFF inte omfattas av samma definition?

Fel! Okänt namn på

TFF:s rätt att ta ut avgift är reglerad i lagen på liknande sätt som till exempel betalning av tv-avgift vilken enligt avgörande i HD omfattas av treårig preskriptionstid eller vissa andra avgifter från statliga och kommunala organ. Jämförelsen är särskilt intressant eftersom Radiotjänst i lagen om TV-avgift ges rätt att ta ut en tilläggsavgift på 40 procent av tv-avgiften om denna inte betalas i tid, på samma sätt som TFF i trafikskadelagen ges rätt att ta ut en högre trafikförsäkringspremie. Varför är tv-avgiften en avgift medan trafikförsäkringsavgiften är en sanktion? TFF är – enligt egen utsago – ett privaträttsligt organ i form av en ideell förening med karaktär av ekonomisk förening. TFF:s verksamhet består i att ”ta ut avgifter av ägare till oförsäkrade motorfordon och att reglera trafikskador” (TFF:s årsredovisning 2003 samt hemsida www.tff.se). Föreningen har bildats av de i Sverige verksamma försäkringsbolagen för att tillvarata bolagens ekonomiska intressen gentemot fordonsägare som underlåtit att teckna trafikförsäkring. Föreningen inkasserar avgifter som gottgörelse för att ansvara för de eventuella kostnader som föraren av ett oförsäkrat fordon kan åsamka andra.

7 Hemställan

Man får lätt en känsla av att rättstillämpningen inom detta område har ett inslag av godtycke. Det är förbryllande och utgör ett problem för rättssäkerheten att fordringar som är så lika som kommunal VA-avgift, tv-licens och trafikförsäkringsavgift kan anses ha olika preskriptionstider. Med anledning av det ovan anförda är det av stor vikt att klargöra rättsläget när det gäller tillämpningen av preskriptionslagen. Riksdagen begär att regeringen återkommer med ändringar i lagstiftningen som förtydligar tillämpningen av preskriptionslagen och därvid tar i beaktande de bedömningar som låg till grund för lagens tillkomst. Det är heller inte rimligt att lagstiftningen har olika definitioner av begreppet näringsidkare. Den definition som används i konsumentköplagen av begreppet näringsidkare bör rimligen gälla även i preskriptionslagen. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Stockholm den 27 oktober 2006

Jan Lindholm (mp)