

Motion till riksdagen

1988/89:Jo845

av Ivar Franzén och Lennart Brunander (båda c)

Reparation och underhåll av personbilarnas avgasreningssystem m.m.

Bakgrund

I "anti"-försurningspropositionen hösten 1984 hävdade dåvarande jordbruksministern Svante Lundqvist i samband med de skärpta kraven på effektivare avgasreningssystem för bilar, att

ansvaret för att denna utrustning blir så hållbar som möjligt bör enligt min uppfattning läggas på biltillverkarna. Bilägarna bör emellertid ha ansvar för att avgasreningen underhålls på föreskrivet sätt ...

Beträffande det fortsatta utredningsarbetet vid AB Svensk Bilprovning och Naturvårdsverket sade Svante Lundqvist:

Härvid bör uppmärksammas att de nya avgaskraven och avgaskontrollen ej får leda till monopolisering av tillbehörsmarknaden.

I tre motioner som behandlas i JoU 1984/85:28 sid. 21, nämligen motionerna 2898 (c), 2903 (fp) och 2906 (m) uppmärksammas jordbruksministerns uttalande och att motionärerna framhållit, att risk finns för att biltillverkarna tar monopol på reservdelstillverkningen, om de skall garantera avgassystemets funktion. Därför krävde motionärerna att monopoliseringstendenser motverkades.

Utskottet för sin del utgick från att en monopolisering av reservdels- och servicemarknaden ej skulle tillåtas uppstå, och uttalade att det torde ankomma på bl.a. näringsfrihetsombudsmannen att bevaka frågan. Med denna, i och för sig positiva motivering, avstyrktes de tre motionerna av utskottet.

Förslagen om 5 år eller 8 000 mils garanti vad avser bilars avgasemissioner har utretts och behandlats under lång tid. De första förslagen kom i samband med den s.k. Typbesiktningsutredningens första delbetänkande 1979. Risken för monopoliseringstendenser uppmärksammades av NO i ett yttrande 1983 (med diarienumr. 461/83). Däri konstaterade NO:

Typbesiktningsutredningens förslag innebär att tillverkare eller generalagent ges en skyldighet att åtgärda bilar utan kostnad för bilägare om en bil vid kontroll ej överensstämmer med föreskrifterna i bilavgasreningssystemet. Skyldigheten gäller inte om bilen är äldre än fem år eller körts mer än 80 000 km. Vidare måste bilägaren kunna bevisa att han utfört de av tillverkaren rekommenderade underhållsåtgärderna. – – – Reparationer i enlighet med

denna skyldighet skall utföras vid en av tillverkaren/generalagenten anvisad verkstad. ---

Mot. 1988/89
Jo845

Sammanfattningsvis fann NO, att det garantisystem som Typbesiktningsutredningen föreslog skulle medföra

väsentligt begränsad konkurrens och prispress på bilreservdels- och reparationsmarknaderna,

högre priser för reservdelar och bilreparationer samt sämre service för konsumenterna,

risk för utslagning av fristående verkstäder genom en snedvridning av konkurrensen.

Förslaget skulle vidare medföra att konsumenternas frihet att välja reservdelar och verkstad samt utföra gör-det-själv-arbete i betydande mån inskränks.

Den 10 oktober 1985 tog den socialdemokratiska regeringen – med Ingvar Carlsson som bl.a. miljöminister – beslut om att skicka förslag till bilavgaslag till lagrådet på remiss. *Lagrådet konstaterade i sitt remissvar att förslaget till bilavgaslag helt enkelt inte dög till lag.* En så hård kritik från lagrådet måste anses som mycket anmärkningsvärd och graverande för en regering och ett föredragande statsråd.

I proposition 1985/86:61 om skärpta avgasreningskrav för personbilar som regeringen beslutade förelägga riksdagen den 7 november 1985, kom de krav på katalytisk avgasrening fr.o.m. 1989 års bilmodeller, som riksdagen sedermera ställde sig bakom. Beträffande konkurrensen på eftermarknaden inom bilbranschen teg det föredragande statsrådet.

Det gjorde dock inte riksdagen, som genom att besluta i enlighet med utskottets överväganden i JoU 1985/86: 11, sid. 11–12. vid behandlingen av proposition 1985/86:61 slog fast, att man utgick från att en monopolisering av reservdels- och servicemarknaden ej tillåts uppstå och att det närmast torde ankomma på näringsfrihetsombudsmannen att bevaka utvecklingen.

Den 31 oktober 1986 fattade regeringen – nu med Birgitta Dahl som miljöminister – beslut att förelägga riksdagen förslag till en bilavgaslag, proposition 1986/87:56. Beträffande frågorna om 5 års garanti etc., och därmed om konkurrensen på eftermarknaden och riskerna för reservdels- och reparationsmonopol för billeverantörerna, framhöll föredragande statsrådet Dahl:

Enligt min mening är det angeläget att största möjliga konkurrens råder på reservdels- och servicemarknaderna. Kostnaderna för bilreparationer är ofta en tung post i en familjs ekonomi. Det är därför viktigt att det nu föreslagna systemet utformas och tillämpas på ett sätt som inte onödigt begränsar konkurrensen. Annars kan reglerna komma att driva upp priserna på bilreparationer och reservdelar. ---

Försök till onödiga konkurrensbegränsningar från tillverkarnas sida måste enligt min mening kunna hindras genom att den godkännande myndigheten vid godkännandeprovning och i andra sammanhang bevakar och granskar tillverkarens anvisningar i fråga om service och bilreservdelar. ---

Bilägarna skall inte vara bundna till att anlita vissa verkstäder för t.ex. normalservice och underhåll. Också när det gäller utformningen av de olika kontrollformerna måste risker för konkurrensbegränsande effekter beaktas.

Nu ansåg dock inte jordbruksutskottet att miljöminister Birgitta Dahls ord utgjorde en tillräcklig garanti för att konkurrensen på bilbranschens eftermarknad skulle kunna bestå, utan utskottet uttalade följande i sitt betänkande 1986/87:7 (sid. 16) vad gäller den 5-åriga garantin:

En bilägare skall således kunna reparera sin bil och även få garantireparationer av avgasreningssystemet utförda på en bilmärkesobunden verkstad. Verkstaden bör därvid äga rätt till ersättning av billeverantören för sådana garantireparationer. I detta avseende bör således den bilmärkesobundna verkstaden jämföras med den av billeverantören auktoriserade märkesverkstaden, under förutsättning att den bilmärkesobundna verkstaden och dess leverantörer av reservdelar – vilka bör vara likvärdiga med billeverantörens originaldelar – övertar garantiansvaret, för återstoden av garantitiden 5 år resp. garantisträcken 80 000 km, i den del den aktuella reparationen omfattar. Det får ankomma på regeringen att närmare utforma bestämmelserna i detta hänseende.

I enlighet med riksdagens beslut i enlighet med jordbruksutskottets betänkande JoU 1986/87:7 utfärdade regeringen en bilavgasförordning SFS 1987:586, vars 12 § lyder:

Ett sådant åtagande som avses i 6 § bilavgaslagen (1986:1386) skall innebära att tillverkaren gentemot bilägaren åtar sig ansvaret för att bilen blir i sådant skick att den kan lämnas utan anmärkning vid en kontrollbesiktning eller vid en flygande inspektion eller någon annan myndighetskontroll.

I åtagandet får tillverkaren inte föreskriva som ett villkor att bilen måste repareras av en viss verkstad eller att reservdelar av ett visst fabrikat måste användas.

I strid med regeringens bilavgasförordning och det föregående riksdagsbeslutet träffades den 19 oktober 1987 en överenskommelse mellan Konsumentverket och Bilindustriföreningen. Under rubriken "Tillverkarens ansvar för fel" stadgas följande:

Tillverkaren åtar sig att kostnadsfritt avhjälpa fel som visar sig inom fem år räknat från första registreringsdagen eller innan bilen har körts mer än 80 000 kilometer. --- Åtagandet förutsätter också att bilägaren underrättar tillverkaren om fel i avgasreningssystemet inom skälig tid efter det felet upptäckts eller bort upptäckas och efter överenskommelse överlämnar bilen för åtgärd till tillverkaren eller den som tillverkaren anvisar.

Den 4 december 1987 utkom från trycket Naturvårdsverkets "Kungörelse med föreskrifter om bilavgaskontroll; beslutade den 15 oktober 1987 SNFS 1987:2", innehållande A40-bestämmelserna.

Under rubriken i avsnitt 2.3 "Avgasrening; bil av 1976 eller senare års modell" stadgas i punkten 2.3.3 beträffande utrustning och injustering:

En bils utrustning och injustering i avseenden väsentliga från emissionssynpunkt får inte avvika från den specifikation som gäller för aktuell avgascertifierad motorfamilj och fordonstyp.

Den här regeln i A40-bestämmelserna innebär att var och en som har en bil av 1976 och senare års modell, som inte i detalj vad beträffar t.ex. tändstift, tändkablar, luftfilter, topplockspackning, kolvringar eller andra motordelar

eller andra delar av betydelse för bilavgaserna stämmer överens – definierat som överensstämmelse ner till enskild artikelnumrering – med den bil som en bilfabrikant låtit typbesiktiga, i princip är lagbrytare.

Att det var förutseende av riksdagen att betona vikten av att bestämmelserna om bilavgaser inte fick leda till konkurrensbegränsningar och att inte lita på de olika miljöministrarnas tal om att "inte onödigtvis" inskränka konkurrensen, visade sig den 19 november 1987, då statsrådet Birgitta Dahl lämnade riksdagen särskild information i bilavgasfrågan.

Hon inledde med att konstatera att vid riksdagsbehandlingen av bilavgaslagen "utgick jordbruksutskottet från att regeringen skulle meddela föreskrifter om rätt för bilägare att vid fel på avgassystemet lämna in sina bilar för reparation hos den märkesobundna sektorn".

Hon redogjorde vidare för hur regelsystemet är uppbyggt och var reglerna i olika avseenden återfinns. Hon refererade bilavgaspropositionen och framhöll:

Jag underströk ... angelägenheten av att största möjliga konkurrens råder på reservdels- och servicemarknaderna.

Bilägarna skall inte vara bundna till att anlita vissa verkstäder för t.ex. normal service och underhåll. Enligt bilavgaslagen finns det dock ingen skyldighet för tillverkaren att bekosta en garantireparation som utförs av någon annan än tillverkaren.

Därefter redogjorde Birgitta Dahl för jordbruksutskottets och sedermera riksdagens ställningstagande att garantireparationer skulle få göras av märkesobundna verkstäder, men hon sade följande:

Det bemyndigande som finns i 6 § bilavgaslagen ger däremot inte möjlighet att utfärda föreskrifter beträffande den bilmärkesobundna sektorns rätt att utföra garantireparationer.

Avslutningsvis framhöll Birgitta Dahl att det

inte varit möjligt att på frivillig grund åstadkomma ett sådant åtagande med rätt för bilägaren att vända sig till den märkesobundna sektorn som jordbruksutskottet har uttalat sig om. Eftersom gällande lag inte heller ger möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som jämställer den bilmärkesobundna verkstaden med tillverkarens verkstad, kan regeringen för närvarande inte vidta några ytterligare åtgärder.

Genom detta uttalande ställde sig miljöministern anmärkningsvärt nog bakom överenskommelsen mellan Konsumentverket och Bilindustriföreningen – en överenskommelse som alltså strider mot regeringens egen förordning och riksdagens beslut. Riksdagens ledamöter fick följaktligen själva ta sig an problemet att få den bilmärkesbundna sektorn jämställd med den märkesobundna i fråga om garantireparationer med anledning av bilavgaslagen.

I jordbruksutskottets betänkande JoU 1986/87:7 om bilavgaslag slogs bl.a. också fast att bilägare skall kunna reparera sin bil och även få garantireparationer i avgassammanhang utförda på en bilmärkesobunden verkstad. Den bör då få rätt till ersättning av billeverantören för sådana garantireparationer

och i detta avseende bör den bilmärkesobundna verkstaden jämföras med s.k. märkesverkstad.

Som framhållits tidigare strider överenskommelsen mellan Konsumentverket och Bilindustriföreningen mot skrivningen i jordbruksutskottets betänkande JoU 1986/87:7 och andra stycket, 12 § bilavgasförordningen. Överenskommelsen anhängiggjordes därför hos Justitieombudsmannen i början av 1988. I JO:s beslut av den 27 maj 1988 konstateras, att överenskommelsen mellan Konsumentverket och Bilindustriföreningen inte kan anses stå i överensstämmelse med jordbruksutskottets uttalanden i betänkandet JoU 1986/87:7.

JO konstaterade vidare:

”Vad så angår frågan, om överenskommelsen kan anses strida mot bestämmelsen i 12 § andra stycket bilavgasförordningen, att tillverkaren i garantiåtagande, som avses i 6 § bilavgaslagen, inte får som ett villkor föreskriva, att en bil måste repareras av en viss verkstad, har konsumentverket hävdat, att så inte skulle vara fallet, då överenskommelsen inte innehåller något absolut förbud mot att låta en fristående verkstad utföra reparationen. Enligt min mening står dock överenskommelsen i mindre god överensstämmelse med den ifrågavarande bestämmelsen, eftersom tillverkarens skyldighet att låta avhjälpa fel på annan verkstad, än den han normalt anvisar, begränsats till att gälla i endast två särskilt angivna situationer.”

JO:s kritik var, som framgår av detta citat, sakligt sett mycket hård och borde föranlett Konsumentverket att omedelbart säga upp överenskommelsen. I jordbruksutskottets betänkande JoU 1987/88:23, sid. 94, vidhåller utskottet sin tidigare uttryckta uppfattning, att en bilägare skall kunna reparera sin bil och även få garantireparationer av avgasreningssystemet utförda på en bilmärkesobunden verkstad. Utskottet och riksdagen, som i total enighet beslutade i enlighet med utskottets förslag, uppdrog åt regeringen att ändra 6 § bilavgaslagen, så att ingen tvekan skall råda om möjligheterna för en bilägare att få service och garantireparationer utförda av den verkstad han själv väljer. I regeringens propositionsförteckning för innevarande vårsession är aviserat att propositionen om ändring i bilavgaslagen kommer den 31 mars.

Anmärkningsvärt nog är Konsumentverkets överenskommelse med Bilindustriföreningen ännu inte ändrad i enlighet med riksdagens beslut av den 7 juni 1988. En sådan ändring är inte avhängig en proposition om ändring av 6 § bilavgaslagen. Det är nödvändigt att ändringen av Konsumentverkets överenskommelse med Bilindustriföreningen omedelbart sker och vi föreslår härmed att riksdagen ger regeringen i uppdrag att göra klart för Konsumentverket att en ny överenskommelse mellan alla parter på marknaden skall träffas med iakttagande av riksdagens upprepade beslut i frågan om kravet på bibehållen konkurrens inom bilbranschens eftermarknad. För Konsumentverket måste regeringen också uppenbarligen klargöra, att verket enligt sin instruktion har att företräda konsumentintresset, vilket uppenbarligen inte skedde när överenskommelsen med Bilindustriföreningen träffades i oktober 1987, eftersom Konsumentverket uppenbarligen dels inte anser att konsumenterna är betjänta av ett brett urval på marknaden, dels inte är betjänta av en priskonkurrens. En sådan omöjliggörs nämligen, om överenskommelsens nuvarande utformning inte omintetgörs.

Mot. 1988/89
Jo845

Naturvårdsverkets A40-bestämmelser

Mot. 1988/89

Jo845

Ledamöterna och suppleanterna av jordbruksutskottet har under hösten 1988 fått ta del av en oavslutad korrespondens mellan företrädare för den bilmärkesobundna sektorn och representanter för Naturvårdsverket. (Korrespondensen är oavslutad i den meningen, att Naturvårdsverket inte i sak har givit några svar.) Korrespondensen rör Naturvårdsverkets "Bestämmelser om bilavgaskontroll, krav och kontroll vid typbesiktning, första registreringsbesiktning, kontrollbesiktning, flygande inspektion och registreringsbesiktning av ändrad bil" för bilar av 1976 och senare års modell, A40-bestämmelserna.

I bilavgasförordningen (SFS 1987:586) stadgas bl.a. i § 12:

I åtagandet (enl. 6 § bilavgaslagen) får tillverkaren inte föreskriva som ett villkor att bilen måste repareras av en viss verkstad eller att reservdelar av ett visst fabrikat måste användas.

I A40-bestämmelserna åläggs däremot billeverantören att införa sådana konkurrensbegränsningar som leverantören enligt bilavgasförordningen förbjuds att göra, vilket konstateras i en skrivelse från den bilmärkesobundna sektorn till generaldirektören för Statens Naturvårdsverk av den 18 januari 1988. I en ny skrivelse den 3 november 1988, i samband med besvarandet av en remiss om förslag till komplettering av A40-bestämmelserna, upprepade den bilmärkesobundna sektorn sitt krav på att Naturvårdsverkets A40-bestämmelser måste göras om, så att riksdagens upprepade beslut, om vikten att upprätthålla konkurrensen på bileftermarknaden, kan genomföras i praktiken. A40-bestämmelserna strider uppenbarligen mot dessa riksdagens upprepade beslut. Som framhållits ovan i vår bakgrundsteckning strider A40-bestämmelserna så till den grad mot riksdagens beslut att, om en bilägare följde lagen och dess förarbeten och skulle kontrolleras av Svensk Bilprovning i enlighet med A40-bestämmelserna, så skulle Bilprovningen tvingas underkänna bilägarens handlande och därmed riksdagens beslut. Detta är givetvis en rent absurd ordning, som omedelbart måste rättas till.

Statens Naturvårdsverk meddelade i sitt svar till Allbilverkstäderna och de andra organisationerna som representerar den bilmärkesobundna sektorn, att A40-föreskrifterna inte hade någon betydelse för konkurrensen eller frågan om vilka verkstäder som skall ha rätt att utföra garantireparationer. I den bilmärkesobundna sektorns senaste skrivelse av 1988-11-11 försökte man klargöra hur Naturvårdsverkets regler kan påverka konkurrensen i branschen och konsumenternas intresse. Man konstaterade att i relation till A40-bestämmelserna, som ju stadgar att bilar skall vara i exakt typenligt utförande vad avser emissionsrelaterad utrustning från bilens leveransdag till dess den skrotas, så är det inte frågan om rätten att utföra garantireparationer som i sammanhanget är pudelns kärna, vilket Naturvårdsverket missuppfattat, utan den av riksdagen vid flera tillfällen fastlagda rättigheten att, vid garantireparationer och andra reparationstillfällen samt vid normal service, använda andra delar än de som är angivna av billeverantören när denne ansöker om typintyg för bilar av olika motorfamiljer. Billeverantören anger i sådant fall naturligtvis sina egna s.k. originaldelar och får som en följd av A40-bestämmelsernas typenlighetskrav ett monopol på leveranser av reservdelar till sitt eget bilmärke.

Problemet med A40-bestämmelserna är alltså att de står i direkt motsättning till de av riksdagen fastställda rättigheterna, att andra delar än s.k. originaldelar skall kunna användas vid alla slags reparationer och vid service av bilar. Följaktligen måste A40-bestämmelserna och andra regler som Naturvårdsverket har utfärdat (såsom regler om undantag för registreringsbesiktning) eller planerar att utfärda (AXX-regelserien förutsätter att upp till 100 olika bestämmelser teoretiskt skall kunna utfärdas utan att ny seriebe-teckning behöver införas), göras om så att rättigheten att använda andra delar än s.k. originaldelar klart framgår. Vi frågar oss om Naturvårdsverket har klart för sig hur Sverige fungerar konstitutionellt. Eller är det så, att regeringens signaler till Naturvårdsverket inte överensstämmer med riksdagens och att Naturvårdsverket i missriktat nit inte inser, att verket trots denna eventualitet i första hand måste följa fattade riksdagsbeslut?

Det står klart för var och en som följt bilavgasfrågan, att dess konkurrensaspekter och miljöaspekter samvarierar på ett positivt sätt. Naturvårdsverket har tyvärr inte insett detta och i stället för att verka för att miljöaspekterna tillgodoses samtidigt med konsumenternas intressen, riskerar man den breda allmänhetens positiva inställning till att samhället tar ökade miljöhänsyn. Naturvårdsverkets ensidiga hänsynstagande till byråkratiska och administrativa krav är djupt felaktigt. Det är sorgligt att behöva konstatera detta, eftersom Naturvårdsverket i så många andra avseenden och på så många andra områden gör förtjänstfulla insatser för att bevara och förbättra vår gemensamma miljö.

Vi föreslår med anledning av ovanstående att riksdagen uttalar att regeringen skall påpeka för Naturvårdsverket, att verket i sitt fortsatta regelutfärdande på bilområdet, liksom vid de nödvändiga ändringarna av tidigare utfärdade bestämmelser, skall beakta vad riksdag och regering uttalat i lagar och förordningar.

Bilar av 1987 och 1988 års modell som uppfyller 1989 års avgaskrav

Den överenskommelse som Konsumentverket träffade den 19 oktober 1987 med Bilindustriföreningen beträffande "villkoren för tillverkarens särskilda åtaganden för fel i bilens avgasreningssystem enligt § 12 bilavgasförordningen (1987:586)", som vi behandlat i ett annat sammanhang ovan (att den strider mot bl.a. bilavgasförordningen), har en positiv sida. Det positiva utgörs av att Bilindustriföreningen utlovar att verka för att överenskommelsen så snart som möjligt även tillämpas på sådana bilar av 1988 eller tidigare årsmodell som avses i 5, övergångsbestämmelserna till bilavgasförordningen, dvs. i praktiken bilar av 1987 och 1988 års modell som levererats med katalysator. Såvitt bekant har Bilindustriföreningen, snart 1 1/2 år efter det att överenskommelsen ingicks, inte deklarerat att dess medlemmar skall utfärda en garanti för dessa bilar på samma villkor som man genom bilavgaslagen åläggs för bilar av 1989 och senare års modell. Det synes som om Bilindustriföreningens löften om ett utvidgat garantiåtagande inte är av större värde.

Vi föreslår därför att riksdagen uttalar att det är önskvärt att Bilindustriföreningen fullföljer sitt år 1987 avgivna löfte.

Hemställan

Mot. 1988/89

Jo845

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen begär att regeringen för Konsumentverket klargör att en ny överenskommelse mellan parterna på marknaden måste träffas som beaktar av riksdagen fattade beslut i frågan om kravet på bibehållen konkurrens inom bilbranschens eftermarknad,

2. att riksdagen begär att regeringen för Naturvårdsverket påpekar att verket i regelutfärdandet på bilområdet, liksom vid nödvändiga ändringar av tidigare utfärdade bestämmelser, skall beakta vad riksdag och regering uttalat i lagar och förordningar,

3. att riksdagen beslutar uttala sig för att det är önskvärt att Bilindustriföreningen fullföljer sitt 1987 avgivna löfte avseende bilar av 1987 och 1988 års modell som uppfyller 1989 års avgaskrav.

Stockholm den 25 januari 1989

Ivar Franzén (c)

Lennart Brunander (c)