

Nr 15

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor, m. m.; given Stockholms slott den 5 februari 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

GUSTAF ADOLF

CARL LIDBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

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

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

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

1 Förslag till

Lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor

Härigenom förordnas som följer.

1 § Är villkor, som näringsidkare använder vid erbjudande av vara eller tjänst till konsument för enskilt bruk, med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter att anse som otillbörligt mot konsumenten, kan marknadsrådet, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddela näringsidkaren förbud att framdeles i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövt.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag förvärva nyttjanderätt till lösöre för enskilt bruk.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar.

2 § Denna lag gäller ej i fråga om verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen.

3 § Fråga om förbud upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

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

5 § Om särskilda skäl föranleder det, kan förbud meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

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

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

Närmare bestämmelser om förbuds föreläggande meddelas av Konungen.

7 § Talan om utdömande av vite föres vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller av annan som hos marknadsrådet ansökt om förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

2 Förslag till

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

Härigenom förordnas, att 1, 3, 4, 9, 11, 13, 15 och 20 §§ samt rubriken närmast före 13 § lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring.

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring och lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

3 §

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring.

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring och ärenden om otillbörliga avtalsvillkor.

4 §

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring och otillbörliga avtalsvillkor särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice — — — — — även ersättare.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Marknadsrådet är — — — — — löntagarintressen deltaga.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring endast den som utsetts för sådana ärenden.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring *eller otillbörliga avtalsvillkor* endast den som utsetts för sådana ärenden.

Ordföranden kan — — — — — av ärende.

11 §

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring *och frågor om otillbörliga avtalsvillkor* en konsumentombudsman.

Ombudsman utses — — — — — vara lagkunnig.

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring och otillbörliga avtalsvillkor

13 §

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

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring *eller 1 § lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor* göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

15 §

Ärende får — — — — — sådant sammanträde.

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

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring *eller 5 § lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor* kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns an-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

ledning antaga att han avvikit eller
eljest håller sig undan.

20 §

Skall inlaga — — — — — genom delgivning.

Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet *eller* lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring *eller lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor*, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 17 december 1970.

Närvarande: statsministern PALME, statsråden STRÄNG, HOLM-QVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, LÖFBERG, LID-BOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning angående otillbörliga avtalsvillkor* och anför.

1. Inledning

På förmögenhetsrättens område gäller sedan gammalt en vidsträckt avtalsfrihet. Vissa begränsningar har visserligen gjorts men fortfarande är huvudregeln att vederbörande parter har att inom avtalsfrihetens ram tillvarataga sina egna intressen så långt de förmår.

När det gäller försäljning av i första hand kapitalvaror till konsumenterna har det blivit allt vanligare att storföretag och organisationer ensidigt och sålunda utan medverkan av företrädare för konsumentintressena bestämmer villkoren för de enskilda avtalen på förhand genom utarbetande av formulär av olika slag. Den s. k. formulärrätt som därigenom uppkommer kan innefatta ett missbruk av avtalsfriheten. Säljar-sidan kan frestas att missbruka sitt övertag i förhållande till köparsidan och begränsa konsumenternas rättigheter på ett sätt som inte är godtagbart.

Frågan har behandlats i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor (stencil Ju 1970: 3). Enligt promemorieförslaget skall konsumentombudsmannen och marknadsrådet kunna inskrida, om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag förvärva vara eller tjänst på villkor som måste anses otillbörligen gynna näringsidkaren. Promemorians förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Remissyttranden över promemorian har avgetts av hovrätterna, kommerskollegium, statens järnvägar, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, statens institut för konsumentfrågor, statens konsumentråd, statens pris- och kartellnämnd, ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor,

(NO), näringsfrihetsrådet, konsumentutredningen, köplagssakkunniga, Sveriges advokatsamfund, Sveriges lantbruksförbund, Svenska företagar-riksförbund, Svensk industriförening, Motorbranschens riksförbund, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Svenska rescbyråföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska tidningsutgivareföreningen, Svenska handelsagenters förening, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Husmodersförbundet Hem och Samhälle samt Hyresgästernas riksförbund. Dessutom har Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation samt Sveriges bilindustri- och bilgrossistförening avgivit ett gemensamt remissyttrande.¹ Läkemedelsindustriföreningen och handelskamrarnas nämnd har anslutit sig till detta yttrande.

2. Gällande ordning m. m.

2.1 Avtalsrättslig lagstiftning m. m.

Grundläggande bestämmelser om slutande av avtal finns i 1 kap. (1—9 §§) lagen (1915: 218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Anbud om slutande av avtal och svar på sådant anbud är bindande i enlighet med reglerna i 2—9 §§. Dessa regler gäller om inte annat följer av anbudet eller svaret eller av handelsbruk eller annan sedvänja. Avtal kommer till stånd genom att ena parten avger ett anbud och andra parten antar anbudet. Det antagande svaret brukar ofta kallas accept. Anbudet och accepten måste i princip ha samma innehåll för att avtal skall komma till stånd. Om accepten inte stämmer överens med anbudet, s. k. orön accept, skall accepten betraktas som avslag i förening med nytt anbud. Enligt 6 § andra stycket gäller detta inte, om den som avgav den oröna accepten anser att den överensstämmer med anbudet och mottagaren måste inse detta. Mottagaren måste då utan oskäligt uppehåll underrätta motparten om han inte vill godtaga accepten. Underlåter mottagaren att göra det skall avtal anses ha kommit till stånd i enlighet med acceptens innehåll. Ett anbud är oåterkalleligt under den tid som går åt för att anbudstagaren skall kunna pröva anbudet, den s. k. acceptfristen. Acceptfristens längd kan bestämmas i anbudet. Har så inte skett bestäms acceptfristens längd enligt vissa regler i 3 §.

Avtalslagen vilar på principen om avtalsfrihet. I 3 kap. (28—38 §§) ges emellertid regler om rättshandlingars ogiltighet vid bl. a. tvång, svek och ocker. 33 § utgör en s. k. generalklausul. Enligt paragrafen får rätts-

¹ Yttrandet benämns i fortsättningen näringslivets remissyttrande.

handling inte göras gällande om omständigheterna vid dess tillkomst var sådana att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om omständigheterna åberopa rättshandlingen och den gentemot vilken rättshandlingen företogs måste antas ha haft sådan vetskap. Vidare bör nämnas att enligt 36 § avtalsvite kan jämkas efter vad som finnes skäligt, om utkrävande av det i avtalet utsatta vitet skulle vara uppenbart obilligt.

En annan generalklausul är intagen i 8 § lagen (1936: 81) om skuldebrev. Enligt paragrafen kan villkor som upptagits i skuldebrev jämkas eller lämnas utan avseende, om tillämpningen av villkoret uppenbarligen skulle vara stridande mot gott affärsskick eller eljest otillbörlig. Det avgörande är om tillämpningen av villkoret är otillbörlig i ett särskilt föreliggande fall. Det kan tänkas att ett villkor kan vara berättigat i vissa situationer men otillbörligt i andra. Paragrafen anses vara analogiskt tillämplig utanför skuldebrevsrättens område och kan i själva verket sägas ge uttryck åt en inom förmögenhetsrätten gällande allmän rättsgrund-sats.

2.2 Köprättslig lagstiftning

Regler om köp ges i lagen (1905: 38 s. 1) om köp och byte av lös egendom. Lagreglerna gäller dock bara om inte annat avtalats eller följer av handelsbruk eller annan sedvänja. Lagen skiljer mellan köp av bestämt gods och s. k. leveransavtal, dvs. köp av viss myckenhet av angivet slag. En annan åtskillnad består i att lagen skiljer mellan handelsköp, dvs. köp som sluts mellan köpmän i och för deras rörelse, och andra köp, s. k. civila köp. Med köpman avses var och en som är skyldig att föra handelsböcker.

Köplagen innehåller ett omfattande regelsystem. Här skall endast redovisas vissa bestämmelser om ansvar för fel i godset och om ansvar för dröjsmål med leverans. Vid leveransavtal gäller enligt köplagen att köparen kan häva köpet eller kräva ersättningsleverans eller fordra avdrag på köpeskillningen om det är fel i godset. Är felet ringa får godset dock avvisas bara i vissa undantagsfall. Säljaren är dessutom i princip skadeståndsskyldig, även om felet inte beror på försummelse från hans sida. I huvudsak samma regelsystem gäller vid köp av bestämt gods med ett par undantag. Köparen har inte rätt att kräva ersättningsleverans och hans rätt till skadestånd är mera begränsad. Enligt köplagen har köparen i princip ingen rätt att påfordra att säljaren avhjälpes felet. Köparen måste däremot under vissa förutsättningar godta att säljaren avhjälpes felet. Förutsättningarna är följande. Rättelse skall vid civila köp som regel kunna ske, om leveransen inte därmed fördröjs i någon mer betydande omfattning. Vidare skall det vara uppenbart att köparen inte får någon kostnad eller olägenhet av att låta rättelsen ske. Köplagen innehåller inga regler om att köparen är skyldig att undersöka varan när det

är frågan om civila köp. Det anses därför, att köparen vid köp utan af-färsmässig prägel inte behöver göra någon systematisk undersökning av vad han köpt. Om köparen vill framställa anspråk med anledning av fel i godset, måste han vid civilt köp meddela säljaren detta utan oskä-ligt uppehåll efter det att han märkt eller bort märka felet. Försummar köparen sin reklamationsplikt, går han i princip miste om sin rätt att göra felet gällande. Vill han häva köpet eller kräva ersättningsleverans, måste han dessutom utan oskäligt uppehåll särskilt underrätta säljaren om det. Har ett år förflutit från det att köparen mottog godset går han som regel miste om sin rätt att påtala fel i godset.

Om varan inte avlämnas i rätt tid kan köparen enligt köplagen häva köpet förutsatt att dröjsmålet inte beror av köparen eller av händelse för vilken han står faran. Vid civila köp föreligger dock som regel inte häv-ningsrätt om dröjsmålet hade ringa betydelse för köparen eller om sälja-ren hade grundad anledning antaga att så var fallet. Säljaren är med vissa inskränkningar skyldig att ersätta köparen skada som denne lider till följd av dröjsmålet.

2.3 Utredningar på köp- och avtalsrättens område

Under våren 1967 fick köplagssakkunniga i uppdrag att göra en be-gränsad översyn av köplagen. Enligt direktiven (1968: Ju 30) skall de sakkunniga bl. a. närmare överväga att införa en allmän jämningsregel i köplagen efter mönster av 8 § skuldebrevslagen. De sakkunniga skall också ta upp vissa frågor rörande omfattningen av säljarens upplysnings-plikt, köparens undersöknings- och reklamationskyldighet, köparens rätt till ersättning för indirekta skador och säljarens möjligheter att be-gränsa köparens befogenheter vid fel i godset, allt i syfte att stärka kon-sumentens ställning gentemot den som bedriver yrkesmässig försäljning. De sakkunniga skall bedöma behovet av särskilda regler till skydd för konsumenterna mot bakgrund av de möjligheter att skydda konsument-intressen som i övrigt står till buds exempelvis genom konsumentupplys-ningsverksamhet, reklamationsnämnder och förhandlingar mellan stat-liga eller privata organ och näringsorganisationer. Utredningen bedrivs i nordiskt samarbete.

I juni detta år avgav sakkunniga för utredning av fråga om rätt att frånträda avtal betänkandet Hemförsäljning (SOU 1970: 35) vilket f. n. är beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

I mars detta år beslöt Kungl. Maj:t om utredning angående general-klausulerna i den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen. Enligt direktiven bör en reform i första hand gå ut på att ge domstolarna vidgade möj-ligheter att i det särskilda fallet ogiltigförklara eller jämkta avtal eller avtalsvillkor vilkas tillämpning framstår som otillbörlig. Utredningen be-drivs i samarbete med de övriga nordiska länderna.

2.4 Lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring m. m.

Den nyligen antagna lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring innehåller dels materiella bestämmelser om otillbörlig marknadsföring dels vissa bestämmelser om förfarandet. Dessa senare bestämmelser kompletteras av regler i lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m. Båda de nu nämnda lagarna träder i kraft den 1 januari 1971.

Lagen om otillbörlig marknadsföring upptar i 1 § en *generalklausul*. Enligt denna generalklausul är det möjligt att ingripa mot alla slag av otillbörliga reklam- och marknadsföringsåtgärder. I paragrafen anges, att om näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst företar reklamåtgärd eller annan handling, som strider mot god affärssed eller annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, marknadsrådet kan meddela honom förbud att fortsätta därmed eller att företaga annan liknande handling. Förbud skall förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt bidragit till handlingen.

Bedömningen av vad som är otillbörligt ligger enligt förarbetena (prop. 1970: 57 s. 88) på det etiska planet, varvid i första hand hänsyn tas till konsumenternas behov av skydd mot metoder som är vilseledande eller på annat sätt försvårar för dem att träffa ett rationellt val mellan olika utbudna varor och tjänster. Utgångspunkten för tillämpningen av generalklausulen är det utomrättsliga normsystem som grundas på Internationella handelskammarens grundregler om reklam. Förutsättningen för att förbud skall få meddelas är att det vid marknadsföring av vara eller tjänst faktiskt har företagits en reklamåtgärd eller annan handling som strider mot god affärssed eller annars är otillbörlig. Generalklausulen kan inte tas till intäkt för ett förbud mot försäljning av viss vara på grund av att den är av undermålig kvalitet eller inte uppfyller vissa säkerhetskrav eller på grund av att det över huvud taget inte anses önskvärt att varor av ifrågavarande slag bjuds ut på marknaden. Inte heller skall förbud kunna meddelas mot ett beteende som strider mot vedertagna handlingsnormer i näringslivet av det skälet att det innebär brott mot ett ingånget avtal, exempelvis att en företagare bedriver viss verksamhet i strid mot en konkurrensklausul i ett kontrakt. Sådana förfaranden får beivras av den intresserade kontraktsparten i civilrättslig ordning. Det går inte heller att med stöd av generalklausulen ingripa mot användning av kontraktsvillkor som på grund av sitt innehåll ter sig obilliga eller på annat sätt otillbörliga mot konsumenter eller andra köpare. Om kontraktsvillkor presenteras på ett vilseledande sätt i ett formulär, kan marknadsrådet dock på den grunden förbjuda fortsatt användning av formuläret.

Vid sidan av generalklausulen innehåller lagen ett par straffsanktion-

rade bestämmelser avseende vissa speciella marknadsföringsmetoder. Bestämmelserna synes inte ha något större intresse i det nu aktuella sammanhanget.

Lagen om otillbörlig marknadsföring innehåller en del bestämmelser om *förfarandet* vid meddelande av förbud enligt 1 §. Fråga om förbud upptages efter ansökan som görs av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att inte göra någon ansökan, får ansökan göras av näringsidkare som berörs av handlingen eller av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare (6 §). Beslut i fråga om förbud har inte rättskraft i vanlig mening, utan frågan kan prövas på nytt när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det (7 §). Om särskilda skäl föreligger, kan marknadsrådet meddela interimistiskt beslut (8 §). Fråga om förbud kan i fall som inte är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom förbuds föreläggande. Ett sådant föreläggande innebär, att den som antages ha företagit handling som avses i 1 § får ett föreläggande med förbud vid vite att fortsätta därmed eller företa annan liknande handling. Godkännes föreläggandet inom angiven tid, gäller det som förbud som meddelas av marknadsrådet. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan. Närmare bestämmelser om förbuds föreläggande meddelas av Kungl. Maj:t (9 §). Talan om utdömande av vite skall föras vid allmän domstol av åklagare efter anmälan av konsumentombudsmannen eller annan som ansökt om förbudet (10 § första stycket).

I lagen om marknadsråd m. m. ges bestämmelser om förfarandet vid marknadsrådet. Marknadsrådet skall handlägga ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen om otillbörlig marknadsföring (1 §). Marknadsrådets beslut kan inte överklagas (2 §).

För marknadsrådets *sammansättning* m. m. gäller följande. Marknadsrådet består av ordförande, vice ordförande och åtta andra ledamöter av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring (3 §). Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Den särskilde ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får inte utses bland personer som kan anses vara företrädare för företagar-, konsument- eller löntagarintressen. För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordföranden och särskild ledamot gäller också sådan ersättare (4 §). Av de övriga ledamöterna skall tre utses bland företrädare för företagarintressen och tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen. För varje

sådan ledamot skall finnas en eller flera ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare (5 §). Kungl. Maj:t utser ledamöter och ersättare i marknadsrådet (6 §). Ledamot och ersättare skall vara myndig svensk medborgare. Innan ledamot eller ersättare börjar sin tjänstgöring skall han ha avlagt domared (7 §). Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller för den som tjänstgör i marknadsrådet (8 §). Marknadsrådet är beslutfört, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen delta. Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring endast den som utsetts för sådana ärenden. Ordföranden kan ensam företaga förberedande åtgärder och pröva fråga om avskrivning av ärende (9 §). Som marknadsrådets beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder (10 §).

I 11 § finns bestämmelser om *näringsfrihetsombudsman och konsumentombudsman*. För konkurrensbegränsningsfrågor skall det finnas en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman. Båda utses av Kungl. Maj:t. De skall vara lagkunniga.

Lagen om marknadsråd innehåller vidare *särskilda bestämmelser om förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring*. Ansökan om förbud enligt 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring skall göras skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar (13 §). Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsrådet lägga fram sina synpunkter och den utredning de vill åberopa. Till sammanträdet skall konsumentombudsmannen kallas även om han inte är sökande. Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning rådet bestämmer (14 §). Ärenden får avgöras utan sammanträde om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart inte förtjänar avseende kan avslås utan sammanträde. Fråga om interimistiskt förbud enligt 8 § lagen om otillbörlig marknadsföring kan också prövas utan sammanträde. Sådant förbud får dock inte meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, om det inte finns anledning att anta att han avvikit eller håller sig undan (15 §).

För ärenden om otillbörlig marknadsföring gäller slutligen följande *allmänna bestämmelser om förfarandet*. Bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet vid domstol skall gälla vid marknadsrådet i tillämpliga delar (16 § första stycket). Vid marknadsrådets sammanträde skall protokoll föras (17 §). Marknadsrådet kan förelägga part eller annan, som kan ha upplysning av betydelse att lämna, vid vite att inställa

sig personligen inför rådet. Part kan också föreläggas vid vite att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar som kan ha betydelse i ärendet. Detta innebär dock inte skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Den som inte är part och som efter kallelse av marknadsrådet inställt sig vid rådet har rätt till ersättning, som bestämmes av rådet. Är ombudsman part i ärendet utgår ersättning enligt föreskrifterna i rättegångsbalken om ersättning till vittne eller sakkunnig i mål om allmänt åtal. I annat ärende gäller vad som i rättegångsbalken är föreskrivet om ersättning till vittne eller sakkunnig i mål vari förlikning är tillåten (18 §). I marknadsrådets beslut varigenom ärende avgörs skall anges de skäl på vilka beslutet grundas. Beslutet skall sändas till parterna samma dag som beslutet meddelas (19 §). Skall inlaga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling tillställas part eller annan, sker det genom delgivning. Om beslut innefattar vitesföreläggande enligt lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet eller lagen om otillbörlig marknadsföring, skall beslutet delges den som föreläggandet avser på samma sätt som stämning i tvistemål (20 §).

Den som obehörigen yppar vad som enligt marknadsrådets beslut inte får uppenbaras, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken (21 §). Fråga om utdömande av vite enligt 18 § prövas av marknadsrådet (22 §).

3. Genomgång av formulärvillkor m. m.

3.1 Departementspromemorian

I promemorian redovisas resultatet av en genomgång som gjorts av formulär och standardkontrakt som insamlats av köplagssakkunniga under slutet av 1960-talet. Redovisningen, som enligt promemorian ger en i allt väsentligt rättvisande bild av formulärvillkor som förekommer på marknaden, innehåller följande.

En mycket vanlig klausul på ordersedlar o. l. rörande själva *avtalsslutet* är att beställningen är bindande för köparen men inte för säljaren förrän denne skriftligen godkänt beställningen. Klausulen kompletteras regelmässigt med föreskrifter som går ut på att köparen inte får åberopa muntliga utfästelser från säljarens representant med mindre dessa skriftligen bekräftas i kontrakt e. l. Bestämmelserna är enligt promemorian ett uttryck för att säljaren inte tar något ansvar för försäljarens åtgärder. Samma synsätt präglar den i vissa kontrakt förekommande bestämmelsen att betalning skall erläggas direkt till säljaren och inte till säljarens representant, såvida denne inte företer skriftlig fullmakt.

Det förekommer ibland uttryckliga bestämmelser om att varan säljs i

befintligt skick. En sådan bestämmelse används enligt promemorian inom handeln med begagnade bilar. Därvid har uttryckligen tillagts att säljaren inte svarar för att det begagnade fordonet körts längre än vad vägmätaren utvisar. I andra fall, både inom bilbranschen och i andra branscher, förekommer det också att varor säljs med s. k. *garantiutfästelser*. Sådana garantiutfästelser är vanligtvis konstruerade så att köparen får en sämre ställning än han skulle ha fått om köplagens regelsystem varit tillämpligt. Ett genomgående drag i garantiutfästelserna är att köparen betages den rätt att häva köpet som tillkommer honom enligt köplagen. Ofta anges i garantiutfästelserna att säljaren förbinder sig att avhjälpa fabrikations- och materialfel som reklameras inom viss tid efter köpet. I något fall föreskrivs att garantin inte gäller, om varan enligt generalagentens åsikt blivit skadad på grund av ovarsam behandling. Detta betyder efter orden att generalagenten ensam bestämmer om garantin skall träda i funktion. Säljarens ansvar för fel i godset begränsas regelmässigt till fabrikationsfel o. l. Köparen fränkännes rätten att "kräva ersättning för skada eller framställa andra anspråk i anledning av fel". Det innebär bl. a., att köparen inte har den rätt att häva köpet som tillkommer honom enligt köplagen. Det förekommer också, att köparen åläggs att efter mottagande av varan undersöka den och omedelbart göra skriftlig reklamation angående fel och brister. Underlåts detta skall leveransen anses vara godkänd. Det är inte säkert att köparen får fabrikationsfel o. l. avhjälpas utan kostnader. Inom bilhandeln förekommer det att köparen åläggs en "självrisk", dvs. han får stå för viss angiven del av reparationskostnaden. Han är dessutom skyldig att på egen bekostnad transportera bilen till en av säljaren anvisad verkstad.

I allmänhet innehåller formulären bestämmelser om *force majeure*, varigenom säljaren friskrives från ansvar för försenade leveranser i betydligt större utsträckning än vad som gäller enligt köplagen. I bilbranschen används t. ex. en *force-majeure*-klausul enligt vilken säljaren fritager sig från allt ansvar i den händelse han genom omständigheter som ligger utom hans kontroll blir helt eller delvis satt ur stånd att fullfölja leveransen. Köparen har emellertid inte rätt att vägra att mottaga en av sådan anledning fördröjd leverans. Han kan inte heller utan säljarens medgivande överlåta beställningen till någon annan. I en del branscher ges däremot säljaren rätt att häva köpet vid *force majeure*.

I en del branscher förekommer enligt promemorian särskilda bestämmelser om *priset* som innebär att som pris skall gälla det av säljaren på leveransdagen tillämpade priset. Det avtalade priset kan alltså komma att ändras till följd av förändringar i anskaffnings- och tillverkningskostnader, allmän varuskatt, tullar, valutakurser m. m. Ibland — men ingalunda alltid — ges köparen rätt att frånträda köpet om sådana prisändringar äger rum. Det finns exempel på att säljaren förbehåller sig längre gående rättigheter. I ett formulär har sålunda följande klausul intagits

under rubriken Betalning "Vi är alltid berättigade att ändra eller återkalla medgivna betalningsterminer samt att erhålla förskottsbetalning".

Det är inte ovanligt att formulären innehåller bestämmelser om påföljd ifall köparen inte fullföljer köpet. I ett fall preciseras köparens skadeståndsskyldighet till 20 procent av köpeskillingen.

Skiljemannaklausuler är förhållandevis ovanliga men förekommer ibland, bl. a. i garantiutfästelser. I ett fall har säljaren givits rätt att avgöra om en tvist skall avgöras av allmän domstol eller av skiljemän.

Kontrakt om avbetalningsköp innehåller inte så sällan bestämmelser om att köparen är skyldig att på säljarens anfordran acceptera växlar på kreditbelopp jämte kreditkostnader. Växeln anses inte som likvid förrän den är infriad. Säljaren har rätt att överlåta sina rättigheter enligt kontraktet till tredje man. Ägarförbehåll kompletteras ibland med bestämmelser om att köparen skall hålla varan försäkrad till dess full betalning erlagts. Vid försäkringsfall får säljaren försäkringsbeloppet med rätt att använda det för anskaffning av annan vara, reparation eller avräkning på köparens skuld. Köparen skall hålla säljaren underrättad om sin adress. Han skall på egen bekostnad hålla varan i bästa skick. Reparation får bara ske på verkstad som godkänts av säljaren. Köparen är skyldig att på begäran låta säljaren inspektera varan. Varan får inte utan säljarens medgivande föras ur landet. Åsidosätter köparen förpliktelse vars uppfyllande är av väsentlig betydelse för säljaren förfaller hela avbetalningsskulden omedelbart till betalning.

I några fall uppställs förbud mot att köparen kvittar en fordran hos säljaren mot avbetalningsposter.

3.2 Reviderade formulär

Inom Motorbranschens riksförbund har sedan år 1968 pågått arbete med revision av bilhandelsformulären. Arbetet har lett till nya anbuds- och leveransbestämmelser som helt nyligen börjat tillämpas. De nya bestämmelserna innebär bl. a. följande.

Beställningen blir bindande för köparen i och med undertecknandet av ordersedeln. Emellertid är säljarföretaget inte bundet innan man tillställt köparen en skriftlig bekräftelse. Detta skall ske inom 10 dagar efter mottagandet av beställningen. I annat fall är köparen inte längre bunden. Skulle leveransen bli försenad, är köparen likväl skyldig att ta emot fordonet, såvida förseningen beror på förhållande utom säljarens kontroll och förseningen inte överstiger tre månader. Om cirkapriset på fabriksnytt fordon höjs eller sänks efter det att beställningen skett men innan leverans ägt rum, skall det avtalade priset höjas resp. sänkas i motsvarande mån. Vardera parten har dock rätt att i så fall frånträda köpet, såvida inte prisändringen beror på svensk eller utländsk myndighets åtgärd. Vid köp av begagnat fordon svarar säljaren för att fordonet vid leveran-

sen är i sådant skick som krävs för godkännande vid trafiksäkerhetsbesiktning hos AB Svensk Bilprovning. Detta gäller dock inte, om fordonet betecknats såsom skrotningsobjekt. Om köparen underlåter att fullfölja köpet, kan säljaren antingen kräva köpets fullgörande eller också 20 procent av köpeskillingen som ersättning. Detta gäller dock inte, om köparen utan egen skuld råkat i varaktiga betalningssvårigheter genom sjukdom, arbetslöshet eller annan särskild orsak och underlåtenheten är en direkt följd av detta. Om köparen inom ett år från undertecknandet av ordersedeln tecknar avtal angående köp av annat fordon, får han tillgodoräkna sig sådant skadestånd som han erlagt i anledning av den första beställningen.

Under det senaste året har nya garantibevis utfärdats av Radiobranschens samarbetsråd, Elektriska hushållsapparater leverantörer, Sveriges fotoleverantörers förbund och Svenska båtindustriföreningen. I princip har köparen enligt dessa garantier bara en rätt att under en garantitid på ett år få konstruktions-, material- och tillverkningsfel avhjälpas. Det åligger därvid som regel köparen att på egen bekostnad tillställa återförsäljaren eller leverantören varan, men efter verkställd reparation svarar säljarsidan för frakten till köparens närmaste post- eller godsstation. I radiobranschens garantibevis anges beträffande tyngre apparater att företaget kan välja mellan att avhjälpa felet hos köparen eller i reparationsverkstad. I det förra fallet bekostar företaget resor och restid för företagets personal och i det senare fallet frakt till och från företaget. Detta åtagande gäller dock bara för företagets eget försäljningsområde. Och är det frågan om en ort som inte utan svårighet kan nås med allmänna kommunikationsmedel skall resor och restid för personalen betalas av köparen.

Dessa garantibevis ger köparen rätt att häva köpet under följande försättningar. Har företaget vid flera tillfällen vidtagit åtgärder för att avhjälpa fel och har det visat sig omöjligt för företaget att avhjälpa felet, har köparen rätt att få tillbaka köpeskillingen, om felet är väsentligt och varan återställs i väsentligen oförändrat eller oförminskat skick. Med att felet är omöjligt att avhjälpa avses att felet vid en fackmannamässig bedömning anses vara så allvarligt att det inte kan varaktigt avhjälpas.

Svenska resebyråföreningen antog i december 1969 allmänna resevillkor för sällskaps- och gruppresor. Enligt dessa villkor gäller bl. a. att researrangören kan göra sådana justeringar av priset som föranleds av omständigheter som uppstått utan arrangörens förvållande. Görs prisjusteringen tidigare än 14 dagar före avresan, har resenären rätt att avbeställa resan och återfå erlagd likvid. Det gäller dock inte vid prisändringar som företas på grund av force majeure. Arrangören kan senast 14 dagar före avresan inställa resan på grund av att tillräckligt antal anmälningar till resan inte kvarstår. Han skall då återbetala erlagda avgifter.

Arrangören har obegränsade möjligheter att inställa resan vid force majeure, och i sådant fall har han rätt att tillgodoräkna sig nedlagda kostnader för resan. Resenären har däremot aldrig möjlighet att avbeställa en resa utan att kostnader uppstår för honom. Sker avbeställning senare än 14 dagar före avresan, har arrangören rätt att tillgodoräkna sig dels anmälningsavgiften dels ett belopp som motsvarar 50 procent av det totala priset för resan. Sker avbeställning på grund av sjukdom o. dyl. som drabbat resenären eller hans nära anförvanter, är resenären dock inte skyldig att betala mer än en expeditiionsavgift på 50 kronor.

3.3 Statens pris- och kartellnämnds undersökning

Statens pris- och kartellnämnd insamlade under juli och augusti detta år formulär till ordersedlar, köpekontrakt, garantibevis o. dyl. som tillämpas vid försäljning till konsument av bilar, fritidsbåtar, radio- och TV-artiklar samt elektriska hushållsapparater. Formulären har insamlats från ett fyrtiotal leverantörsföretag samt drygt 140 detaljister i Göteborg, Karlstad, Linköping, Malmö, Vänersborg och Växjö.

Enligt nämnden är urvalet av företag inte statistiskt representativt. Trots detta anses det insamlade materialet ge en förhållandevis god föreställning om de formulär som tillämpas inom de berörda branscherna.

Det av nämnden insamlade materialet har genomgått inom justitiedepartementet. Det har därvid visat sig att materialet inte ger någon annan allmän bild av förhållandena än den formulärsamling som insamlades av köplagssakkunniga och som låg till grund för värderingarna i departementspromemorian. En del företag har emellertid börjat tillämpa de nya formulär som redovisades i föregående avsnitt. Detta gäller dock inte genomgående. Några försäljare av elektriska hushållsapparater använder fortfarande äldre garantibestämmelser som år 1966 fastställdes av Elektriska hushållsapparat leverantörer. Åtskilliga bilförsäljningsföretag tillämpar ännu de äldre bilhandelsformulären vilka i flera hänseenden är ogynnsammare för konsumenterna än de formulär som nyligen antagits av Motorbranschens riksförbund.

Det kan tilläggas att det nu insamlade materialet visar att en del företag inom radio- och TV-branschen använder garantibestämmelser enligt vilka köparen är skyldig att svara för fraktkostnader eller en montörs resekostnader ifall det blir frågan om att utnyttja garantin. Några garantibestämmelser för bilar är utformade så att det i realiteten läggs i säljarsidans hand att avgöra om garantin skall träda i funktion. Detsamma gäller i ett par fall i fråga om garantibestämmelser för fritidsbåtar och båtmotorer. Det finns exempel på att garantin begränsas, så att den inte täcker kostnader för att demontera en defekt del och montera tillbaka delen efter reparation.

Slutligen kan nämnas att ett bilföretag använder en ordersedel på vilken anges bl. a. att fordonet är säljarens egendom intill dess köparen

fullgjort samtliga förbindelser till säljaren. Äganderätten övergår alltså inte till köparen förrän denne betalat alla sina skulder till säljaren. När det gäller avbetalningsköp är klausuler av detta slag ogiltiga enligt 8 § andra stycket lagen (1915: 219) om avbetalningsköp. Även ett annat bilföretag använder formulärvillkor som strider mot tvingande regler i nämnda lag.

4. Promemorieförslaget

I promemorian framhålls att det under de senaste decennierna har skett en omfattande strukturförändring inom det ekonomiska livet. Småföretagen undanträngs alltmer av storföretagen. Företagen bildar organisationer som skaffar sig stort inflytande över det ekonomiska livet. De enskilda individernas handlingsfrihet blir därmed alltmer begränsad. Det blir allt vanligare att storföretag och organisationer bestämmer villkoren för de enskilda avtalen på förhand genom utarbetande av formulär av olika slag. Den enskilde köparen har i praktiken inga möjligheter att få till stånd några mer betydande ändringar i formulärvillkoren. Hans enda alternativ är att avstå från varan i fråga. På detta sätt blir avtalet inte, såsom rättsordningen förutsätter, uppbyggt på förhandlingar mellan de individuella avtalsparterna. De dispositiva rättsregler som byggts upp genom lag och rättspraxis ersätts av en s. k. formulärrätt. Det har, framhålls det, både i den allmänna debatten och inom den juridiska doktrinen gjorts gällande att denna formulärrätt kan innefatta ett slags missbruk av avtalsfriheten varigenom säljarsidan skaffar sig ett otillbörligt övertag i förhållande till köparen.

Det konstateras att formulärvillkoren ofta försätter köparen i en situation där han har begränsade möjligheter att göra sig gällande mot säljaren. Det karaktäristiska för formulärvillkoren sägs vara att konsumenten genom villkoren i större eller mindre utsträckning går miste om de rättigheter som tillkommer honom enligt lag. Det finns följaktligen enligt promemorian ett starkt behov av att lagstiftningsvägen inskrida mot företagare som genom utformning av kontraktsformulär o. l. skaffar sig en alltför förmånlig ställning i förhållande till konsumenten.

Detta behov kan tillgodoses genom olika metoder. Man kan tillgripa en lagstiftning av civilrättslig natur. En annan metod är att genom en lagstiftning av näringsrättslig karaktär få till stånd en kontroll från samhällets sida av att formulär med otillbörliga avtalsvillkor över huvud taget inte kommer till användning. Det skulle bli fråga om en reglering liknande den som finns i lagen om otillbörlig marknadsföring. De båda metoderna anses mycket väl kunna kombineras.

En civilrättslig reform skulle enligt promemorian utan tvivel utgöra ett viktigt instrument för att stärka den enskilda konsumentens ställning. Sedd isolerad skulle dock en sådan reform få en begränsad effekt, efter-

som inskridande med stöd av civilrättsliga regler kan ske bara i enskilda fall och i fråga om redan träffade avtal. Reformens genomslagskraft skulle i stor utsträckning bli beroende av i vilken omfattning de enskilda konsumenterna försöker göra sin rätt gällande. Eftersom konsumenterna oftast inte besitter några juridiska kunskaper skulle företagarna ha goda möjligheter att åberopa även sådana formulärvillkor som inte skulle stå sig vid en rättslig prövning. Härtill kommer att värdet av vad en konsument förvärvar i allmänhet inte är så stort att det kan anses lönt för honom att föra eventuella tvister till rättslig prövning. En civilrättslig lagstiftning kan därför inte antagas verka sancrande i den utsträckning som är av behovet påkallat. Större effekt torde kunna nås genom näringsrättsliga åtgärder. De enskilda konsumenterna har f. n. inte några praktiska möjligheter att göra sina synpunkter och intressen gällande när avtalsformulären utformas. Det ligger då nära till hands att i stället det allmänna får möjligheter att kontrollera utformningen av avtalsformulären och att vid behov ingripa mot sådana formulär som alltför ensidigt gynnar företagsidan. Det gäller enligt promemorian att få till stånd en ändring av det förhållandet att en företagare genom användning av formulär i stor utsträckning kan ensidigt bestämma vad avtalet mellan honom och konsumenten skall innebära. Lagstiftningens främsta uppgift blir att få till stånd en samhällelig kontroll och granskning av den rika flora av tryckta eller på annat sätt mångfaldigade formulär som företagarna har utformat på egen hand och använder vid försäljning till konsumenter. Skulle ett avtalsformulär ha tillkommit efter förhandlingar med företrädare för konsumentintressena, torde det mera sällan finnas behov av ingripande från det allmännas sida. Det anses dock inte finnas någon anledning att från tillämpningsområdet för en näringsrättslig lagstiftning utesluta formulär av det sistnämnda slaget.

I promemorian föreslås att en lagstiftning utformas på i allt väsentligt samma sätt som lagen om otillbörlig marknadsföring. Lagstiftningen är av näringsrättslig karaktär med inriktning på själva avtalsformulären och har försetts med ett på framtiden inriktat vitesförbud som sanktion. Konsumentombudsmannen och marknadsrådet skall anförtros tillämpningen av den nya lagstiftningen.

I promemorian berörs frågan om sambandet mellan den civilrättsliga och den näringsrättsliga lagstiftningen. Förslaget inriktas inte på rättsverkningarna av individuella avtal. Förslaget ger alltså inte någon lösning på de civilrättsliga frågor som också kan aktualiseras i sammanhanget. Dessa frågor anses närmast beröra de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna. De bedöms vara av sådan art att de bör behandlas inom ramen för ett mera omfattande och ingående utredningsarbete. En civilrättslig reform berör ett flertal samnordiska lagar. En utredning måste därför ske i nordiskt samarbete. Det måste antas att resultatet av ett utredningsarbete av detta slag

kan föreligga först om åtskilliga år. Behovet av omedelbara åtgärder till skydd för konsumenterna mot obilliga verkningar av bl. a. formulärrätten är emellertid enligt promemorian framträdande. En näringsrättslig lagstiftning bör därför genomföras utan avbidan på resultatet av ett civilrättsligt utredningsarbete.

Man tar vidare upp frågan i vad mån den föreslagna näringsrättsliga lagstiftningen kan få betydelse för det civilrättsliga förhållandet mellan företagare och konsument. Först konstateras, att om en företagare överträder ett mot honom riktat förbud och därigenom får till stånd ett avtal i vilket det som otillbörligt stämplade villkoret ingår, väsentligen samma situation uppstår som när ett avtal har ingåtts i strid mot legalt förbud. Avtalsvillkoret är visserligen inte stridande mot förbud i lag men det strider mot ett av myndighet med stöd av lag uppställt förbud. Av allmänna rättsgrundsatser anses följa, att ett avtal som ingås i strid mot ett legalt förbud kan vara ogiltigt i sådan del, även om det inte är fullt klart i vilka fall ogiltighet på sådan grund bör anses föreligga (jfr prop. 1969: 78 s. 38, 56, 86 och 92). Starka skäl anses tala för att samma betraktelsesätt bör anläggas när det gäller avtalsvillkor som strider mot marknadsrådets förbud. Det anses i varje fall vara ställt utom tvivel, att det är uppenbart stridande mot god affärssed att tillämpa ett sådant avtalsvillkor. Enligt promemorian följer därmed av grunderna för 8 § skuldebrevslagen, att en domstol, som har att pröva en civilrättslig process mellan företagare och konsument, skall jämka eller lämna utan avseende avtalsvillkor, som tillförts avtalet på initiativ av företagaren, om denne därmed överträtt ett av marknadsrådet meddelat förbud.

Ett förbud anses kunna få betydelse även för andra företagare som i motsvarande sammanhang använder samma avtalsvillkor som den företagare som drabbats av förbudet. De sakliga skäl som föranlett rådet att stämpla villkoret som otillbörligt gör sig gällande med samma styrka i dessa fall. Skulle giltigheten av villkoret sättas i fråga under en civilrättslig process mellan en sådan företagare och en konsument, ligger det nära till hands för konsumenten att åberopa, att just detta villkor stämplats som otillbörligt av marknadsrådet och därför måste anses strida mot grunderna för 8 § skuldebrevslagen. Detta lagrum är i och för sig en generalklausul, som ger domstolarna befogenhet att göra en i viss mån fri bedömning med hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet. I kommersiella sammanhang har domstolarna visserligen hittills varit restriktiva med att tillämpa grunderna för 8 § skuldebrevslagen. I viss utsträckning torde detta enligt promemorian sammanhånga med att domstolarna inte känt sig ha tillräcklig sakkunskap för att överblicka följderna av en mer aktiv tillämpning av grunderna för 8 § skuldebrevslagen. I det hänseendet inträder nu en betydelsefull förändring genom tillskapandet av marknadsrådet som just besitter denna särskilda sakkunskap. Domstolarna kan inte undgå att ta intryck av rådets bedömningar.

Man kan därför utgå från att den näringsrättsliga lagstiftningen kommer att leda till en mer extensiv rättstillämpning från domstolarnas sida inom den ram som 8 § skuldebrevslagen nu ger. Det finns enligt promemorian grund för antagandet att någon mera betydande diskrepans inte skall uppkomma mellan å ena sidan marknadsrådets tillämpning av den nya näringsrättsliga lagstiftningen och å andra sidan domstolarnas tillämpning av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna om jämkning av otillbörliga avtalsvillkor.

I promemorian behandlas därefter frågan hur den näringsrättsliga lagstiftningen mot otillbörliga avtalsvillkor skall utformas. Man kan tänka sig att i detalj reglera under vilka omständigheter vissa villkor inte får användas. Mot en sådan metod kan emellertid anföras samma invändningar som i motsvarande fall har gjorts vid utarbetandet av lagen om otillbörlig marknadsföring. Det är mycket svårt att i lagtext konkret ange var gränsen skall gå mellan det tillåtna och det otillåtna. Vissa villkor kan framstå som otillbörliga i ett fall eller i en bransch men kan i andra fall eller andra branscher te sig godtagbara. En nackdel med en detaljreglering är också att det kan befaras att en del företagare försöker utnyttja luckor i lagen till att handla i strid mot lagens syfte. Om man i stället för en detaljreglering väljer att bygga på en g e n e r a l k l a u s u l och överlämna åt de rättstillämpande myndigheterna att konkretisera klausulens innebörd undgår man dessa svårigheter. De rättstillämpande organen får möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i de särskilda fallen. Rättsbildningen på området kan smidigt utvecklas i takt med ändrade förhållanden. Promemorieförslaget bygger därför på en generalklausul som är konstruerad på samma sätt som generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring. Det innebär att myndigheterna kan förbjuda fortsatt tillämpning av vissa avtalsvillkor men inte inskrida mot redan träffade avtal.

Enligt promemorieförslaget skall den föreslagna lagstiftningen avgränsas så att den gäller försäljningserbjudanden i fråga om varor från "näringsidkare" till "konsument". Även utbud av olika tjänster skall omfattas av lagen. Detsamma skall gälla, om det är fråga om villkor för att konsument skall förvärva nyttjanderätt till lösa saker. Som exempel nämns villkor för hyra av bilar, TV-apparater m. m. Däremot skall lagen inte gälla för köp av och upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom. På detta senare område finns redan en omfattande reglering som syftar till att trygga hyresgästers och arrendatorers ställning. Varken konsumentombudsmannen eller marknadsrådet anses besitta den sakkunskap, som fordras för att bedöma de särskilda problem som uppkommer när det gäller förfoganden över fast egendom. I promemorian erinras vidare om att bank- och försäkringsrörelse är underkastad särskild tillsyn av bank- respektive försäkringsinspektionen. Båda dessa tillsynsmyndigheter är behöriga att granska avtalsformulär som används i

verksamheten, och viss sådan granskning äger också rum. Både inom bank- och försäkringsrörelse anses sådana speciella förhållanden råda, att konsumentombudsmannen och marknadsrådet måste antagas ha begränsade möjligheter att på egen hand inskrida mot formulärvillkor som tillämpas av banker och försäkringsbolag. Eftersom tillsyn redan är anordnad på dessa områden anses övervägande skäl tala för att bank- och försäkringsverksamhet inte bör omfattas av den föreslagna lagstiftningen.

Inskridande skall enligt förslaget ske i fråga om avtalsvillkor som otillbörligen gynnar näringsidkaren på konsumentens bekostnad. I promemorian framförs synpunkter på den närmare innebörden av att ett avtalsvillkor är otillbörligt. Det framhålls, att i den mån det inte uppkommer några från allmän synpunkt skadliga konkurrensbegränsningar, några invändningar inte kan riktas mot standardiseringen som sådan vilken tvärtom fyller ett praktiskt behov. De tillämpande myndigheterna skall alltså inte ingripa mot själva förordandet att använda standardiserade formulär. Ingripande skall ske bara i den mån formulären innehåller gentemot konsumenten otillbörliga villkor. Ofta speglar formulärvillkoren en bristande balans mellan företagare och konsument. Om formulärvillkor innebär att konsumenten men inte företagaren blir bunden i skilda hänseenden eller om formulärvillkoren mer eller mindre ensidigt tillför företagaren olika rättigheter samtidigt som konsumenten belastas med diverse förpliktelser, måste villkoren ofta anses otillbörliga. Det otillbörliga kan emellertid också bestå i att villkoren i formuläret inte presenteras på ett klargörande sätt för konsumenten. Fall kan tänkas där man i och för sig inte har så mycket att invända mot innehållet i avtalsformuläret men däremot finner det otillbörligt, att konsumenten inte beretts vederbörlig möjlighet att sätta sig in i vad klausulerna betyder. Som exempel tas att klausulerna tryckts med fin stil på baksidan av ett kontraktformulär. I promemorian erinras dock om att marknadsrådet i betydande omfattning kan inskrida mot sådan försåtlig presentation av avtalsvillkor redan med stöd av lagen om otillbörlig marknadsföring.

I promemorian sägs att det inte är ovanligt, att ett av återförsäljare använt formulär inte upprättats av honom utan av en fabrikant. Situationen kan då vara den att återförsäljaren åtagit sig gentemot fabrikanten att inte sälja varan på andra villkor än dem som upptagits i formuläret. I själva verket gynnar villkoret då inte näringsidkaren utan fabrikanten. Lagstiftningen bör enligt promemorian utformas så att ingripande kan ske även i fall när ett villkor otillbörligen gynnar någon i vars ställe näringsidkaren är.

Bedömningen av vad som är otillbörligt måste enligt promemorian ske under hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet. Man kan därvid tvingas att ta viss hänsyn till vilken vara det är frågan om

och vilket pris som begärs för varan. Det sagda belyses i promemorian med följande exempel. Från företagsarsidan kan hävdas att garantiutfästelsen för den vara det är fråga om måste kraftigt begränsas för att inte priset på varan skall bli för högt. Därmed kommer frågan om priset och varans kvalitet, kanske också frågan om varan verkligen fyller någon funktion, in i bilden. Det bör dock enligt promemorian självfallet inte ankomma på de tillämpande organen att utöva något slags pris-kontroll. Detta markeras i den föreslagna lagtexten genom att där talas om villkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligen gynna företagaren.

Har ett ingripande skett torde man enligt promemorian kunna räkna med att förhållandena som regel snabbt saneras. Det kan emellertid tänkas att vissa företagare skulle vilja kringgå ett förbud att använda ett visst formulär genom att vid varje försäljning upprätta individuella kontrakt innehållande just sådana klausuler som befunnits otillbörliga mot konsumenten. För att förebygga ett sådant kringgående av lagen har generalklausulen getts sådan utformning att marknadsrådet kan ingripa inte bara genom att förbjuda ett visst formulär utan också genom att förbjuda näringsidkare att över huvud taget begära att en viss bestämmelse skall gälla vid försäljning till konsument. De tillämpande organens centrala uppgift enligt den förordade lagstiftningen blir dock enligt promemorian att granska kollektivt utformade avtalsvillkor, inte att ingripa mot villkor som har tillkommit efter verkliga förhandlingar mellan en företagare och en enskild konsument.

Promemorieförslaget innebär, att **f ö r b u d** mot fortsatt användning av ett avtalsvillkor är den påföljd som kan komma i fråga vid tillämpning av generalklausulen. Enligt lagen om otillbörlig marknadsföring är det en förutsättning för att förbud skall få meddelas att vid marknadsföring av vara eller tjänst har företagits reklamåtgärd eller annan handling som genom att strida mot god affärssed eller annars är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Förbudet kan emellertid formuleras så att det täcker både den konkreta handling som har underställts rådets prövning och andra därmed praktiskt sett likvärdiga åtgärder. Generalklausulen i lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor föreslås bli utformad på motsvarande sätt.

I fråga om påföljden — förbudet — uttalas att förbud bör kunna meddelas inte bara för den näringsidkare det är frågan om utan även för personer som är anställda hos näringsidkaren eller som i annan egenskap handlar på dennes vägnar. Därmed blir det möjligt att rikta ett förbud mot den som representerar företagaren vid förhandlingarna med konsumenterna. Enligt 1 § lagen om otillbörlig marknadsföring skall ett förbud av marknadsrådet i princip förenas med vite. Rådet kan dock underlåta att meddela vitesföreläggande om detta av särskilda skäl är obehövligt. Som exempel på ett sådant fall nämns i motiven bl. a. att konsu-

mentombudsmannen fört ärendet till rådet på grund av sakens principiella betydelse trots att företagaren i fråga förklarat sig beredd att uppböra med det påtalade förfarandet. Samma synpunkter anses göra sig gällande när det är fråga om att ingripa mot otillbörliga avtalsvillkor. Den föreslagna lagen bör därför enligt promemorian på denna punkt utformas på samma sätt som lagen om otillbörlig marknadsföring.

I promemorian erinras om att lagen om otillbörlig marknadsföring tillämpas av konsumentombudsmannen och marknadsrådet. Båda dessa organ anses vara väl skickade att bedöma frågor om otillbörliga avtalsvillkor eftersom de besitter särskild sakkunskap på det aktuella området. Genom att rådets ledamöter har förankring både i företagare- och konsumentorganisationer kan det förväntas att rådets avgöranden får särskild auktoritet. Dessutom framhålls att frågan om ett avtalsvillkor är otillbörligt på grund av sitt innehåll har visst samband med frågan om hur företagaren driver sin marknadsföring. Goda skäl talar därför enligt promemorian för att tillämpningen av generalklausulen anförtros konsumentombudsmannen och marknadsrådet.

Den i promemorian föreslagna generalklausulen har i enlighet med dessa överväganden givits det innehållet, att om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag förvärva vara eller tjänst på villkor som måste anses otillbörligen gynna näringsidkaren eller någon i vars ställe han är, marknadsrådet kan meddela honom förbud att framdeles i motsvarande sammanhang begära att samma eller liknande villkor skall gälla. I anslutning härtill föreskrivs, att förbud skall förenas med vite om detta inte av särskilda skäl är obehövligt. Vidare tas i lagen upp föreskrift av innebörd att nyss angivna bestämmelser äger motsvarande tillämpning om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag få nyttjanderätt till lösöre. Lagen innehåller dessutom bestämmelse om att förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar.

Enligt promemorian är ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor i sak likartade ärenden om otillbörlig marknadsföring. Lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor föreslås därför innehålla motsvarigheter till förfarandereglerna i 6—9 §§ och 10 § första stycket lagen om otillbörlig marknadsföring. På en punkt bör dock enligt promemorian en åtskillnad göras. Ansökan om förbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring får göras bl. a. av näringsidkare som berörs av handlingen. Denna regel, som får ses mot bakgrund av att en näringsidkare kan lida skada av en marknadsföringsåtgärd som företages av konkurrent, bör inte ha någon motsvarighet i den i promemorian föreslagna lagen, eftersom uppställandet av ett otillbörligt avtalsvillkor inte kan sägas leda till skada för konkurrerande näringsidkare. I 3 § föreskrivs därför endast, att frågor om förbud upptages efter ansökan, att sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen

och att ansökan får göras av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare, om konsumentombudsmannen för visst fall beslutat att inte göra någon ansökan. 4 § innehåller en bestämmelse om att 7—9 §§ och 10 § första stycket lagen om otillbörlig marknadsföring äger motsvarande tillämpning i ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

I lagen om marknadsråd m. m. föreslås bara jämförelsevis obetydliga tillägg. I 1 § anges att marknadsrådet också handlägger ärenden enligt lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. Av en jämkning i 3 § framgår att en av de särskilda ledamöterna i rådet är ledamot inte bara för ärenden om otillbörlig marknadsföring utan också för ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. Motsvarande jämkning görs i 4 och 9 §§. I 11 § första stycket görs ett tillägg så att det framgår att konsumentombudsmannens behörighet även omfattar ärenden enligt lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. 13 § är försedd med ett tillägg avseende lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. Detsamma gäller 20 § andra stycket. Slutligen har rubriken närmast före 13 § jämkats.

I promemorian görs en allmän värdering av tillbörligheten av vissa förekommande avtalsvillkor. Värderingen tar sikte på om ett visst villkor genomsnittligt sett kan anses otillbörligt eller inte. Det framhålls att det därmed inte är givet att användningen av ett som otillbörligt värderat villkor måste anses förkastligt i varje enskilt fall. I det individuella fallet kan det föreligga särskilda omständigheter som föranleder en annan bedömning. Detta anses emellertid väsentligen vara ett civilrättsligt problem. Vad det enligt promemorian främst är frågan om är att med näringsrättsliga medel inskrida mot villkor som typiskt sett måste anses otillbörliga på grund av sitt innehåll.

Värderingen i promemorian innehåller följande.

En ofta förekommande klausul rör själva avtalsslutet och går ut på att säljaren inte påtager sig något ansvar för vad hans *representanter kan ha utfäst*. Om den som lämnat utfästelsen i fråga intog en sådan ställning i förhållande till säljaren, att han måste anses ha varit behörig att lämna utfästelsen, lär säljaren visserligen trots klausulen bli bunden av utfästelsen (jfr NJA 1965 s. 204). Men blotta förekomsten av klausulen kan leda till att konsumenten avstår från att försöka genomdriva, att säljaren uppfyller den lämnade utfästelsen. Klausulen kan alltså medföra avsevärda skador för konsumenterna. Det anses därför inte råda tvekan om att klausulen i åtskilliga fall framstår som otillbörlig.

I avtalsformulären intages ofta en klausul om att *beställningen är bindande* för köparen men inte för säljaren förrän denne skriftligen har godkänt beställningen. Det betyder att köparen ibland kan under en längre tid sväva i ovisshet om huruvida säljaren vill fullfölja avtalet. Samtidigt är köparen förhindrad att frånträda avtalet. Det anses emeller-

tid inte vara rimligt att säljaren skall under obestämd tid kunna hålla öppet, om han vill gå med på avtalet. Om det avtal säljarens representant träffar med kunden inte blir omedelbart bindande även för säljaren, bör enligt promemorian antingen båda parterna få en betänketid eller en betänketid som tillkommer bara säljaren begränsas, så att avtalet efter viss angiven kortare tid blir bindande också för honom, om han inte har underrättat köparen om att han inte vill vara med på avtalet.

I promemorian uttalas att säljaren vid försäljning av kapitalvaror regelmässigt begränsar det ansvar han enligt köplagen skulle ha för fel i godset. Den mest långtgående begränsning som förekommer följer av klausulen, att godset säljs "*i befintligt skick*". Denna klausul anses enligt vedertagen uppfattning inte innefatta, att säljaren friskrivit sig från allt ansvar. Klausulen "*i befintligt skick*" torde knappast användas i någon större utsträckning när det är fråga om försäljning av fabriksnya varor till konsumenter. Det anses vara klart att säljaren i sådana fall bör svara inte bara för att godset motsvarar den beteckning under vilken det sålts utan också för varans kvalitet och funktionsduglighet. I promemorian anges som ett exempel på otillbörligt handlande från säljarens sida att han undandrar sig ansvaret för en fabriksny televisionsapparats funktionsduglighet genom att kräva, att avtalet tillförs en klausul om att apparaten säljs i befintligt skick. Är det däremot frågan om begagnade varor, anses klausulen "*i befintligt skick*" kunna ha ett större berättigande. Även i fråga om sådana varor bör emellertid säljaren ibland ta ett större ansvar än vad som skulle följa av klausulen. Som exempel tas handeln med begagnade bilar. Den som säljer begagnade bilar till allmänheten bör i princip vara ansvarig för att fordonet är i sådant skick att det får framföras i trafiken. Undantag härifrån bör kunna göras bara i sådana undantagsfall som då det uttryckligen har förutsatts, att köparen själv skall avhjälpa eventuella fel eller brister. Frågan i vad mån klausulen "*i befintligt skick*" kan anses tillbörlig måste enligt promemorian bedömas efter vilken typ av försäljning och vilken kategori av konsumenter det är fråga om. Vid användning av klausulen i fråga i förhållande till konsumenter måste dock under alla omständigheter krävas, att säljaren på ett tydligt sätt gör klart för konsumenten att han i princip inte tar något ansvar för varans kvalitet och funktionsduglighet.

I promemorian konstateras att innebörden av de s. k. *garantiutfästelserna* är att säljaren eller fabrikanter förklarar sig ha ett ansvar för vissa fel — vanligtvis material- och fabrikationsfel. Genom utfästelsernas konstruktion begränsar säljaren emellertid i flera hänseenden det ansvar för fel i godset som åvilar honom enligt köplagen. Särskilt viktig är den begränsning som innebär att konsumenten inte får rätt att häva köpet. Konsumenterna torde emellertid ofta uppfatta saken så att säljaren — eller fabrikanter — garanterar, att varan är funktionsduglig

under viss tid efter köpet, förutsatt att varan används på normalt sätt. Skulle det visa sig att varan inte är funktionsduglig, önskar konsumenten som regel antingen få varan utbytt utan särskild kostnad eller också få köpet att gå åter. Konsumenten har emellertid normalt bara möjlighet att få felet avhjälpt, varvid han i vissa fall kan åsamkas kostnader. Särskilt mot bakgrund av att marknadsföringen ofta sker med betonande av att varan säljs på garanti framstår det som obilligt, att konsumenten inte ens har rätt att byta ut en defekt vara. I promemorian förklaras att det måste anses vara ett rimligt krav från konsumentens sida, att han har den rätt att häva köpet som köplagen ger honom, för den händelse den av garantin omfattade varan visar sig inte hålla måttet. För säljaren kan det inte gärna framstå som något orimligt, att varan säljs med rätt för köpare att under viss tid efter köpet få detta hävt eller varan utbytt, om varan visar sig behäftad med fel som inte är obetydligt.

Så som *force-majeure-klausulerna* vanligtvis konstruerats försätts konsumenterna enligt promemorian ofta i ett besvärligt läge. Klausulerna innebär nämligen ibland att konsumenten måste vänta på en försenad leverans utan att ha möjlighet att komma ifrån köpet. Att detta kan innefatta svåra olägenheter för konsumenten ligger i öppen dag. Om det inte är fråga om relativt betydelselösa förseningar bör konsumenten normalt ha möjlighet att häva köpet. Det är enligt promemorian i varje fall ställt utom allt tvivel att en bindning till säljaren för en obestämd tid är obillig, särskilt om konsumenten inte får någon eller endast mycket begränsad ersättning för den skada han lidit genom dröjsmålet.

I vissa standardkontrakt förekommer s. k. *prishöjningsklausuler* dvs. bestämmelser som går ut på att som pris skall gälla det av säljaren på leveransdagen tillämpade priset. Prishöjningar till följd av myndighets ingripande — t. ex. höjning av allmän varuskatt eller tullar eller ändring av valutakurser — kan alltså komma att påverka även avtal som slutits innan höjningen ägde rum. Detsamma gäller höjningar som föranleds av ändrade råvarupriser, höjda arbetslöner o. dyl. I promemorian bestrids inte att säljaren har ett befogat intresse av att förbehålla sig rätt att höja priset om omständigheter av detta slag föreligger. Men det anses inte vara rimligt, att köparen betages alla möjligheter att frånträda köpet på den grund att det avtalade priset måste höjas till följd av omständigheter utom parternas kontroll. Det anses inte heller kunna accepteras att köparen skall bli bunden av sådana prishöjningar eller föreskrifter om ändrade betalningsterminer eller om ställande av säkerhet som säljaren bestämmer helt godtyckligt.

I vissa kontrakt finns bestämmelser om påföljd, ifall köparen inte fullföljer köpet. Köparens skadeståndsskyldighet har i vissa fall bestämts till 20 procent av köpeskillingen. I själva verket är det enligt promemorian här frågan om ett sådant *avtalsvite* som avses i 36 § avtalslagen. Om ut-

krävande av vite skulle vara uppenbart obilligt, har domstolarna möjlighet att jämka vitet. Vid bedömningen om jämkning skall ske skall hänsyn tagas dels till den förlust säljaren kan ha lidit, dels det intresse han i övrigt kan ha haft i att köpet fullföljdes, dels ock omständigheterna i övrigt. Det skydd 36 § avtalslagen ger anses emellertid ha ett begränsat värde för konsumenterna. Dels är bestämmelserna om jämkning av avtalsvite förhållandevis restriktiva, dels är de kostnader och besvär som det för med sig att börja en tvist om vitet inför domstol ofta en starkt avhållande faktor. Blotta förekomsten av vitesklausulen kan därför i vissa lägen innebära en stark press på konsumenten även när förutsättningar för jämkning av avtalsvitet finns. Vitesklausuler av detta slag försätter lätt konsumenterna i ett underläge. Det finns därför enligt promemorian ett behov att kunna ingripa mot klausuler av detta slag med stöd av näringsrättsliga förbudsbestämmelser.

I promemorian nämns att i *avbetalningskontrakt* ofta förekommer en klausul om att köparen är skyldig att acceptera växlar på köpeskillingen. Efter växelaccepten kan säljaren överlåta växeln och kontraktet. Enligt rättsfallet NJA 1961 s. 552 kan köparen inte gentemot den nye växelnehavarens krav på grund av växeln framställa invändningar om att varan inte levererats. Detta innebär att systemet med att acceptera växlar anses kunna försätta konsumenterna i besvärliga situationer. Å andra sidan innefattar systemet en form av finansiering av avbetalningshandeln som inte i och för sig kan anses förkastlig. Det utesluter inte att villkor av detta slag i enskilda fall framstår som otillbörliga. Frågan måste bedömas i belysning av vilka andra finansieringsmetoder som kan stå till buds. Vissa andra i avbetalningskontrakt förekommande klausuler bör enligt promemorian också uppmärksammas. Allmänt sägs att vissa formulär till avbetalningskontrakt försätter köparen i en mycket beroende ställning i förhållande till säljaren. I viss utsträckning förestavas klausulerna otvivelaktigt av säljarens i och för sig berättigade intresse av att skaffa sig säkerhet. I promemorian ifrågasätts om inte säljaren ibland går onödigt långt härvidlag.

5. Remissyttrandena

Promemorieförslaget har bedömts mycket olika av skilda remissinstanser. De som närmast kan anses företräda konsumentintressena, däribland de stora arbetstagarorganisationerna, har varit genomgående positivt inställda. Från näringslivet framförs emellertid stark kritik och fortsatt utredning av frågan anses erforderlig. Samma ståndpunkt intas bl. a. av ett par hovrätter och Sveriges advokatsamfund. Andra hovrätter liksom även köplagssakkunniga anser däremot att förslaget kan läggas till grund för lagstiftning.

Några remissinstanser tillstyrker promemorieförslaget utan någon närmare motivering. Hit hör *Göta hovrätt, statens järnvägar, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Svenska sparbanksföreningen och Svenska handelsagenters förening*.

Ingen remissinstans bestrider att det finns behov av att lagstiftningsvägen inskrida mot företagare som genom formulärvillkor skaffar sig en alltför gynnad ställning i förhållande till konsumenterna. *Hovrätten för Nedre Norrland* framhåller att det på individuell avtalsförhandling byggda avtalet i stor utsträckning har ersatts av en formulärrätt, varigenom en ändamålsenlig anpassning kan ske till praktiska förhållanden och köpmannamässiga uppfattningar inom olika branscher. Men genom formulärrätten kan säljarsidan skaffa sig ett otillbörligt övertag i förhållande till köparen och för den enskilde avtalsparten, som ställs inför formulärens av motparten eller hans branschorganisation på förhand utformade avtalsreglering, kan situationen bli mycket ogynnsammare än om han kunde falla tillbaka på mera objektivt avvägda dispositiva lagregler. Endast i ringa mån motverkas olägenheterna av formulärrätten av att domstolarna är benägna att låta otydligheter i formulär gå ut över den som upprättat det samt frita medkontrahenten från avtalsvillkor som på grund av sin formulering eller undanskymda placering får antas ha undgått hans uppmärksamhet. I viss utsträckning kan också olägenheterna motverkas av att domstolarna äger jämka eller åsidosätta uppenbart obilliga eller otillbörliga avtalsvillkor. Domstolarna har dock visat återhållsamhet härvidlag. Liknande synpunkter framförs av *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Övre Norrland, köplagssakkunniga, Sveriges lantbruksförbund, Svensk industriförening, Svenska tidningsutgivareföreningen, KF och SACO*. LO anser att köparen alltför länge har varit hänvisad till säljarens godtycke vid bestämmandet av avtalsvillkor. Behovet av åtgärder till skydd för konsumenten är enligt LO trängande. *Konsumentutredningen* anser att man i promemorian tar upp en fråga av stor ekonomisk betydelse för konsumenten. Utredningen menar att det är mycket angeläget att stärka konsumentens ställning på ifrågavarande område. *Kommerskollegium, statens institut för konsumentfrågor, statens pris- och kartellnämnd och TCO* har i huvudsak samma inställning. *Statens konsumentråd* framhåller att det finns många mindre seriösa företag som är beredda att utnyttja köparnas underlägsenhet. Även inom den ansvarskännande delen av näringslivet förekommer i betydande utsträckning standardkontrakt som inskränker köparens rättigheter enligt köplagen. Erfarenheterna från den av rådet upprättade allmänna reklimationsnämnden och de lokala konsumentkommittéerna har också enligt rådet dokumenterat behovet av att konsumenternas ställning förbättras. I samma riktning pekar en av rådet under 1968 genomförd undersökning av ett antal köpekontrakt och garantisedlar. *Näringslivet* gör inte gällande att läget är sådant att man helt bör av-

stå från varje form av lagstiftning. Det ifrågasättes dock starkt om den faktiska situationen generellt sett är så mörk som antages i promemorian. Frågan är om behovet av omedelbar lagstiftning är så överhängande som där hävdas. Inte minst på grund av tillskyndan av näringslivets organisationer har bättre balanserade bestämmelser tillkommit. För viktiga varugrupperns garantivillkor har ett successivt utvecklingsarbete pågått under en längre tid. Under det senaste året har exempelvis nya villkor utfärdats för bilhandeln, för elektriska artiklar, för radio- och TV-branschen, för fotobranschen och för båtbranschen. Läget kan i vart fall enligt näringslivet inte sägas vara sådant att det motiverar att ett långtgående och genomgripande lagförslag framläggs i en kort och oklar departementspromemoria. *Svenska företagens riksförbund* vill inte motsätta sig lagstiftning men anser att förbättrad konsumentupplysning är det bästa sättet att komma tillrätta med problemen.

I allmänhet har remissinstanserna ingenting att invända mot att problemet angrips genom en näringsrättslig lagstiftning. *Näringslivet* motsätter sig sålunda inte principiellt, att man genomför en näringsrättslig lagstiftning. Förutsättningen är dock att lagstiftningen begränsas till förbud mot avtalsvillkor som enligt civilrättens regler är ogiltiga eller kan jämkas. *Kommerskollegium* och *Svensk industriförening* har en liknande inställning. *Sveriges lantbruksförbund* understryker att man endast genom en näringsrättslig lagstiftning kan komma till rätta med problemen. Utöver de i promemorian redovisade skälen för att inte i första hand reformera de civilrättsliga reglerna påpekar *hovrätten över Skåne och Blekinge* att lagändringar som tar sikte på att möjliggöra eller stimulera till ett vidgat ingripande i enskilda fall och beträffande redan träffade avtal skulle vålla andra olägenheter. Det är i och för sig av betydelse att träffade avtal i största utsträckning respekteras och att den eventualiteten att avtalsvillkor underkänns av domstol kan någorlunda förutses. Även om en modernisering av de nuvarande civilrättsliga reglerna kan anses önskvärd, kan man enligt hovrättens mening inte räkna med att denna kommer att leda till en väsentligt mer vidsträckt tillämpning av de civilrättsliga jämningsreglerna än för närvarande. Hovrätten ansluter sig därför till den i promemorian uttalade meningen att lagstiftningsåtgärder bör inriktas på att få till stånd en samhällelig kontroll av avtalsformulär. *LO* framhåller att det tids- och kostnadskrävande arbete som en civilprocess medför avskräcker de flesta från att söka hävda sin rätt vid domstol även om det skulle finnas stora möjligheter att vinna målet. Det skydd för den svagare avtalsparten som avtals- och köplagen bygger på har alltmer urholkats. Förslaget om en näringsrättslig reglering bör kunna medföra en betydande hjälp för konsumenten genom att otillbörliga avtalsvillkor utmönstras ur formulären och genom att ett sakkunnigt bedömningsunderlag ställs till domstolarnas förfogande vid där väckta tvis-

ter. LO biträder uppfattningen att enbart en civilrättslig reform skulle få begränsad effekt men framhåller också vikten av att en näringsrättslig och en civilrättslig reform kombineras. Det pågående civilrättsliga reformarbetet får därför enligt LO inte dra ut på tiden. *Statens järnvägar, konsumentrådet, pris- och kartellnämnden, NO, näringsfrihetsrådet, konsumentutredningen, köplagssakkunniga och Svenska bankföreningen* godtar också uttryckligen förslaget att nu införa en näringsrättslig lagstiftning.

Svea hovrätt har en annan åsikt. Hovrätten menar visserligen att en civilrättslig reform med nu gällande ordning som utgångspunkt inte kan antas isolerad bjuda konsumenterna tillräckligt skydd. Bättre möjligheter till rättslig prövning och ökad information skulle emellertid avsevärt förstärka konsumenternas ställning. Om konsumentombudsmannen får ta befattning även med ärenden om otillbörliga avtalsvillkor, torde man ofta kunna komma till rätta med otillfredsställande förhållanden på frivillig väg. Bereddes dessutom ombudsmannen möjlighet att i civilrättslig ordning få fastställt att visst villkor inte är gällande, skulle redan gällande lag ge ett korrektiv mot villkor som framstår som särskilt förkastliga. Blotta risken för sådana processer med åtföljande risker för publicitet skulle enligt hovrätten göra många företagare lyhörda för de invändningar konsumentombudsmannen kan ha mot visst avtalsvillkor. Hovrätten anser därför att man bör undersöka om det pågående civilrättsliga utredningsarbetet kan ge tillräckliga möjligheter att skydda konsumenterna. Även *hovrätten för Övre Norrland* menar att effekten av civilrättsliga regler underskattats. *Motorbranschens riksförbund* konstaterar att avsikten är att på näringsrättslig väg reglera ett av de mest centrala områdena inom civilrätten. En sådan dualism i rättssystemet är långt ifrån invändningsfri vare sig från principiell eller praktisk synpunkt. En civilrättslig lagändring anses vara det bästa medlet att tillgodose såväl konsumentens som rättssäkerhetens krav. Påpekandet i promemorian att inskridande med stöd av civilrättsliga regler kan ske bara i enskilda fall och i fråga om redan träffade avtal anses i och för sig riktigt, men man får enligt förbundet å andra sidan inte underskatta den effekt som lagändringar och ändrad rättspraxis kommer att medföra. Ett i administrativ ordning meddelat förbud mot ett visst avtalsvillkor kommer för övrigt endast att bli bindande för den företagare som förbudet avser. Slutligen bör de praktiska olägenheterna av det föreslagna dubbla sanktionssystemet inte underskattas. Förbundet kan därför, även om ett ingripande mot vissa konsekvenser av formulärrätten kan vara motiverat, inte acceptera förslaget till lagstiftning i föreliggande skick. En förutsättning för en mer positiv syn bör enligt förbundet vara att kongruens finns mellan den civilrättsliga och näringsrättsliga lagstiftningens innehåll både beträffande lagtext och förarbeten.

Sveriges advokatsamfund erinrar om att inom förmögenhetsrätten av-

talsfriheten gäller som grundläggande princip. Denna princip måste samhället även i fortsättningen slå vakt om. Avtalsfrihetens princip innebär emellertid att den ena parten inte på grund av sin överlägsna förhandlingsposition skall kunna påtvinga den andra parten hur betungande villkor som helst. Formulärrätten har visserligen sin grundval i avtalsfriheten men det är ett faktum att ena parten, oftast näringsidkaren, i många fall har en så stark ställning gentemot den andra parten att han kan ensidigt diktera avtalsvillkoren. I sådana fall av missbruk av avtalsfriheten är det nödvändigt att rättsordningen kan erbjuda den svagare parten skydd mot avtalsvillkor, som måste anses otillbörligen gynna den starkare parten. Hittills har skyddsmekanismen mot missbruk av avtalsfriheten varit möjligheten för de allmänna domstolarna att med stöd av civilrättsliga specialbestämmelser eller generalklausuler eller med stöd av tolkningsregler och allmänna rättsgrundsatser vid prövning i det enskilda fallet lämna i avtal intagna villkor utan beaktande. En avsevärd förstärkning av skyddet för förhandlingsmässigt underlägsna parter mot otillbörliga avtalsvillkor kan enligt samfundets mening uppnås genom en civilrättslig reform. Rörande principfrågan om behovet av en näringsrättslig lagstiftning på hithörande område anser samfundet emellertid att åtminstone inom privatkonsumtionens område ett behov av en sådan lagstiftning kan föreligga. Det torde nämligen vara realistiskt att räkna med att de privata konsumenterna inte i nämnvärd omfattning kommer att i det enskilda fallet föra frågan om otillbörligheten av visst avtalsvillkor till prövning av domstol enligt civilrättsliga grunder. En förutsättning för en näringsrättslig lagstiftning om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor måste emellertid vara att lagstiftningen kan ges en utformning, som är förenlig med principen om avtalsfrihet och som på ett tillfresställande sätt tillgodoser kravet på rättssäkerhet. Samfundet anser, att promemorian inte fyller måttet därvidlag, och menar att frågan måste utredas ytterligare. *Hovrätten för Nedre Norrland* menar att det kan vara riktigt att en större effekt kan nås genom näringsrättsliga åtgärder än genom en civilrättslig reform. De civilrättsliga reglernas genomslagskraft bör dock inte underskattas. Visserligen kan med stöd av sådana regler inskridande ske blott i enskilda fall. Men redan rättsreglernas existens och med stöd därav träffade avgöranden verkar normerande och har betydande återverkningar på avtalsslutande parter handlingsmönster. Det är därför enligt hovrätten inte alldeles givet att en näringsrättslig förbudslagstiftning är att föredraga framför en civilrättslig reform.

Flera remissinstanser tar upp frågan om sambandet mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga lagstiftningen. Införs en näringsrättslig lagstiftning är det enligt *näringslivets* mening ett ocftergivligt krav att det inte får föreligga någon diskrepans mellan den bedömning som skall ske från näringsrättslig syn-

punkt och den rent civilrättsliga prövningen i det enskilda fallet av samma eller liknande villkor. I princip måste överensstämmelse föreligga mellan vad som enligt civilrättsliga resp. näringsrättsliga regler avses med otillbörliga avtalsvillkor. Som näringsrättsliga och civilrättsliga betecknade verkningar kan inte ses åtskilda och utredas oberoende av varandra. Näringslivet erinrar vidare om att den sakkunnige som har att se över generalklausulerna i den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen skall uppmärksamma de civilrättsliga verkningarna av rättshandlingar som företagits i strid mot förbud som meddelats med stöd av den föreslagna lagen. Det anses otillfredsställande att följderna för civilrätten av den näringsrättsliga lagstiftningen utreds efter det att denna kanske redan trätt i kraft. Den civilrättsliga sidan av frågan om konsumentens skydd mot missbruk av avtalsfriheten berörs vidare enligt näringslivet av köplagssakkunnigas utredning. I deras uppdrag ingår att överväga om det kan anses erforderligt att införa särskilda köprättsliga regler till konsumentens skydd. Dessutom ingår det i uppdraget att överväga införandet av en allmän regel om möjlighet att jämka avtalsregler efter mönster av 8 § skuldebrevslagen. Arbetet på promemorians lagförslag har bedrivits oberoende av de civilrättsliga utredningsarbetena. Det anses anmärkningsvärt att förslaget har framlagts utan att köplagssakkunnigas betänkande avvaktats och utan att arbetet på den näringsrättsliga lagstiftningen samordnats med översynen av den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen om otillbörliga avtalsvillkor. Näringslivet avstyrker bestämt att den i promemorian verkställda bristfälliga utredningen läggs till grund för lagstiftning. *Hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, Sveriges advokatsamfund, Sveriges lantbruksförbund, Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening och Svenska tidningsutgivareföreningen* anför liknande synpunkter. Därvid förordas på några håll att frågan överlämnas antingen till köplagssakkunniga eller också till den sakkunnige, som har till uppgift att se över generalklausulerna inom förmögenhetsrätten, för fortsatt utredning.

Även *KF* och *statens institutet för konsumentfrågor* menar, att relationerna mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga lagstiftningen måste övervägas ytterligare. *KF* ifrågasätter, om inte arbetet kan samordnas med arbetet på en blivande konsumentköplag men understryker att arbetet i så fall måste starkt forceras eftersom konsumenten har en så svag ställning på detta område. *Kommerskollegium* har samma uppfattning i fråga om nödvändigheten av att samordna det civilrättsliga och det näringsrättsliga utredningsarbetet. Under den tid utredningsarbetet pågår bör alternativa samhällseliga åtgärder prövas för att stärka konsumenternas ställning. Detta kan ske genom att man från samhällets sida i samverkan med näringslivets organisationer söker aktivt verka för att villkor, som typiskt sett måste betraktas som otillbörliga, på frivillig väg avlägsnas från standardiserade avtalsformulär. Med

den sammansättning marknadsrådet skall ha vid handläggning av ärenden om otillbörlig marknadsföring bör detta organ äga goda förutsättningar att genomföra värderingar av avtalsvillkor på sådant sätt att värderingarna kan läggas till grund för principella ställningstaganden till vad slags villkor som, tillämpade inom en viss bransch, normalt sett kan eller inte kan accepteras. Rådets medlemmar äger vidare stor förhandlingserfarenhet. En metod som inte kräver genomgripande rättsliga reformer för att förbättrad jämvikt mellan konsument- och företagarentressen skall kunna uppnås när det gäller utformningen av avtalsvillkor synes kollegiet vara, att rådet åläggs uppgiften att granska och värdera villkor, som ingår i kollektivt utformade, standardiserade avtalsformulär. Det bör vidare ankomma på rådet att, på grundval av den sålunda företagna granskningen och värderingen, uppta förhandlingar med berörda näringsorganisationer eller företag i syfte att åstadkomma sådana branschkutymmer att missbruk av formulärrätten förebyggs. Vid förhandlingarna bör rådet eftersträva att få till stånd enskilda eller samfälliga åtaganden från vederbörande organisationers eller företags sida, varigenom dessa förbinder sig att verka för att inom resp. bransch tillämpade, som typiskt sett otillbörliga bedömda avtalsvillkor inte kommer till vidare användning. *Näringslivet* är inne på liknande tankegångar och förordar att det snarast tillskapas ett organ som kan företräda konsumenterna vid överläggningar med näringslivets organisationer om utformningen av avtalsvillkor. Eftersom avtalsvillkor fungerar som ett konkurrensmedel, skulle dock samrådet enligt näringslivets uppfattning inte vara obligatoriskt. *Hovrätten för Nedre Norrland* menar att den föreslagna lagstiftningens förhållande till nu gällande civilrättsliga regler inte närmare utretts och analyserats. Det skulle enligt hovrättens mening vara lyckligast om de aktualiserade problemen inte löstes fristående från den inom köprätten planerade reformen utan att hela problemkomplexet togs upp till behandling i ett sammanhang. I promemorian görs emellertid gällande att behovet av omedelbara åtgärder till skydd för konsumenterna mot obilliga verkningar av bl. a. formulärrätten är framträdande och att en näringsrättslig lagstiftning bör genomföras utan avbidan på resultatet av den reformen. Om behovet är så trängande, vilket anses vara svårt för hovrätten att yttra sig om, vill hovrätten — trots anförda betänkligheter — inte motsätta sig att den föreslagna lagstiftningen genomförs.

Flera remissinstanser tar upp frågan vilken verkan den föreslagna lagstiftningen kan tänkas få för det civilrättsliga förhållandet mellan företagare och konsument. *LO* anser det klart att en domstol måste lämna utan avseende eller i varje fall jämka avtalsvillkor som strider mot ett av myndighet uppställt förbud. *LO* menar vidare att ett sådant förbud måste verka prejudikatsbildande i vid bemärkelse. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner det felaktigt att jämställa ett av myndighet med stöd

av lag uppställt förbud med ett i lag meddelat förbud. Ett administrativt beslut — som inte har karaktären av författning — riktar sig till bestämd person och kan endast indirekt, såsom uttryck för en principiell uppfattning om vad som är otillbörligt, få betydelse för andra. Den administrativa myndighetens uttalande kan ha bevisvärde i rättegång men det förpliktar inte domstolen som har att ta ställning omedelbart på grund av det lagrum som är tillämpligt. Vad i promemorian anförs om ogiltighet av avtal som ingås i strid mot legalt förbud saknar enligt hovrätten relevans. Hovrätten anser dock att marknadsrådets avgöranden överhuvudtaget kommer att få stor betydelse också när det gäller för domstol att bedöma vad som skall anses strida mot gott affärsskick eller eljest vara otillbörligt. På grund av sin sakkunskap kommer marknadsrådet att vara vägledande också för domstolarna, och tyngdpunkten i rättsbildningen på området kommer därigenom att ligga hos marknadsrådet. Det finns all anledning räkna med att näringsidkare i största utsträckning kommer att rätta sig redan efter påpekande av konsumentombudsmannen eller stundom efter beslut av marknadsrådet. Hovrätten delar den i promemorian uttalade uppfattningen att det finns grund för antagandet att någon mera betydande diskrepans inte skall uppkomma mellan å ena sidan marknadsrådets tillämpning av den föreslagna nya lagstiftningen och å andra sidan domstolarnas tillämpning av förmögenhetsrättsliga generalklausuler om jämkning av otillbörliga avtalsvillkor.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att ett förbud rimligen måste återverka på det civilrättsliga planet i form av ogiltighet. Enligt uttalanden i promemorian skulle den föreslagna lagens ord "otillbörligen gynna" i själva verket bli synonymt med villkor som uppenbarligen strider mot gott affärsskick eller eljest är otillbörligt. En administrativ myndighets praxis skulle alltså ingjuta det reella innehållet i en förmögenhetsrättslig grundsats, vars innebörd hittills utvecklats av affärlivet självt. Bedömningen i marknadsrådet sägs i promemorian skola ske så att säga på ett mera abstrakt plan än bedömningen av otillbörligheten av ett avtalsvillkor vid ett konkret tillfälle. Ändå skall domstolspraxis bli bunden av den från andra utgångspunkter gjorda värderingen av administrativ myndighet. Ytterligare märklig blir konstruktionen med den administrativa ledningen av domstolspraxis därigenom, att beslut om förbud enligt lagförslagets 4 § inte har rättskraft i vanlig mening, utan frågan kan prövas på nytt när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Hela frågan om förhållandet mellan den föreslagna lagen och den allmänna förmögenhetsrätten måste enligt hovrätten i själva verket övervägas närmare, om man skall kunna förutse verkningarna av lagstiftarens ingrepp. Liknande uttalanden görs av *hovrätten för Nedre Norrland* och *kommerskollegium*. Även *köplagssakkunniga* påpekar att de civilrättsliga jämningsreglerna måste tillämpas med utgångspunkt i sin egen formulering och sitt eget på det särskilda fallet inriktade syfte. *KF*

finner de i promemorian gjorda uttalandena om förslagets civilrättsliga återverkningar diskutabla. *Näringslivet* anser det ovisst om domstol skulle förklara ett avtalsvillkor ogiltigt när företagaren överträtt ett förbud genom att påfordra uppställande av villkoret i fråga. Den efter svensk rättsuppfattning normala följden av ogiltighet, nämligen skyldighet för båda parter att återbära vad de erhållit på grund av avtalet eller värdet därav, är i allmänhet en för parterna mycket allvarlig och svår-reglerbar sak. Det måste därför sägas föreligga anledning att använda ogiltigheten som påföljd endast med försiktighet och när det verkligen påkallas av viktiga skäl. Enligt näringslivets mening bör frågan om avtals eller avtalsvillkors ogiltighet regleras i den egentliga civillagstiftningen. I motiven bör därför klart utsägas att en överträdelse av ett förbud inte i och för sig medför civilrättslig ogiltighet av avtalet. Inte heller är det möjligt att alltid tillämpa grunderna för 8 § skuldebrevslagen. Identitet föreligger inte alltid mellan den civilrättsliga och den näringsrättsliga lagstiftningen med hänsyn till att promemorian arbetar med ett mycket vidsträckt näringsrättsligt otillbörlighetsbegrepp samtidigt som grunderna för 8 § skuldebrevslagen enligt dess motiv förutses tillämpade med återhållsamhet. Vad angår förbudets betydelse för andra företagare än den mot vilken förbudet riktas framhåller näringslivet att anledningen till att domstolarna tillämpat grunderna för 8 § skuldebrevslagen restriktivt torde vara att lagens förarbeten klart säger ifrån att tillämpningen skall förbehållas ytterlighetsfall av avtalsmissbruk. Näringslivet motsätter sig bestämt att innehållet skulle ändras i den civilrättsliga normen genom att det i motiven till en näringsrättslig lagstiftning sägs, att grunderna för 8 § skuldebrevslagen skall tillämpas mer extensivt. *Sveriges advokatsamfund* anser det självfallet att de allmänna domstolarna vid prövning i civilrättslig väg skall ha frihet att med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet lämna ett av marknadsrådet meddelat beslut utan avseende.

Flera remissinstanser anser, att utredningsunderlaget är bristfälligt och att förslaget är ägnat att sätta rättssäkerheten i fara. *Näringslivet* framhåller, att man vid tillämpningen av den föreslagna generalklausulen inte kan falla tillbaka på ett utomrättsligt normsystem. Så är däremot fallet när det gäller att tillämpa lagen om otillbörlig marknadsföring, vilket också åberopades av departementschefen som ett skäl för att man inte behövde ha några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt mot att låta lagen om otillbörlig marknadsföring bygga på en generalklausul. Enligt näringslivets mening lämnar inte motiven till lagförslaget någon verklig ledning för de tillämpande myndigheterna eller för näringsidkarna. Det företas visserligen ett försök till värdering av olika avtalsvillkor men denna diskussion anses vara mycket ytlig, ofullständig och opreciserad och kan knappast tänkas få någon betydelse för den föreslagna lagens tillämpning. Syftet med värderingen anges i pro-

memorian också närmast vara att tjäna till ledning för hur den näringsrättsliga lagstiftningen om otillbörliga avtalsvillkor skall utformas, och resultatet blir att det är mycket svårt att ange gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna. Vissa villkor kan framstå som otillbörliga i ett fall eller i en bransch men kan i andra fall eller andra branscher vara godtagbara. Den värdering av olika avtalsvillkor som sker i motiven är således mycket summarisk och utmynnar endast i ett antagande att vissa villkor i fall, som — med visst undantag — inte närmare anges, kan vara otillbörliga. Därtill kommer att frågeställningarna förenklats till att avse en diskussion av enstaka avtalsvillkor utan att dessa ses i samband med andra villkor i samma formulär, trots att det direkt framgår av lagförslagets lydelse att vederlaget och övriga omständigheter skall medtagas vid bedömningen av om visst villkor är otillbörligt.

Någon kommersiell sakkunskap synes enligt näringslivet inte ha anlitats vid utredningen. Som följd härav saknas nästan varje antydning om vad en förändring av exempelvis garantivillkor och liknande till köparens förmån skulle ha för konsekvenser i fråga om prissättningen och i fråga om konkurrensen mellan olika leverantörer. Det saknas också en redovisning av innehållet i de allmänna leveransbestämmelser, som tillkom under 1960-talet efter förhandlingar mellan leverantörparterna och företrädare för statliga verk och myndigheter. En jämförelse mellan däri förekommande klausuler av här aktuellt slag och de motsvarande villkor, som behandlas i utredningen, skulle otvivelaktigt ha varit av värde för bedömandet om och i vad mån dessa villkor kan antagas vara otillbörliga. Av intresse skulle även ha varit en sammanställning mellan vissa typiska, på den svenska marknaden praktiserade klausuler i köpeavtal och deras motsvarigheter i handeln med utlandet. Det är givet att dessa senare i skilda avseenden kan påverka utformningen av köpevillkoren på den svenska marknaden. Den promemoria som förutsätts bli lagens förarbeten ger intryck av att vara resultatet av en hastig genomgång av vissa formulär och några funderingar kring slumpvis utvalda villkor. Utvärderingen av materialet är av sådant bristfälligt slag att den torde ge föga ledning för tillämpningen av generalklausulen. Vad som egentligen kvarstår är ett lagförslag beträffande en generalklausul utan innehåll. Detta medför att det skall tillkomma den tillämpande myndigheten, marknadsrådet, att utbilda även grunderna för normsystemet. Enligt näringslivets mening bör lagstiftningen utbilda normsystemets grunder. De rättstillämpande organens uppgift bör vara inskränkt till att nyansera normsystemet och skapa förutsättningar för en fortgående rättsbildning på området. Till dessa principiella invändningar kommer att hänsynen till rätts säkerheten väger särskilt tungt i detta fall då systemet medför att företagen under lagens första tid knappast har någon ledning för bedömningen av vad som är förenligt med lagen eller inte. Generalklausulen har inte genom motiven fått sådan stadga, att det är möjligt att för när-

varande förutse dess tillämpning och betydelse, vilket uppenbarligen är till hinder för en meningsfull bedömning av hela lagförslaget. Frågan om vilka avtalsvillkor som skall anses otillbörliga är obesvarad och därmed även frågan i vilken utsträckning ingripanden skall ske i formulärrätten.

Sveriges advokatsamfund, Svenska företagares riksförbund och Motorbranschens riksförbund har en liknande inställning. *KF* anser, att motiven till lagförslaget är för korta och ofullständiga. De är alldeles för vaga för att kunna ge en tillfredsställande ledning för de bedömanden marknadsrådet skall göra. Tillämpningen av generalklausulen inrymmer dock många svårlösta civilrättsliga och marknadsrättsliga problem. Avsaknaden av grundliga förarbeten medför därför betydande risk för att generalklausulen blir så svår att tillämpa att den inte får den åsyftade betydelsen. *KF* anser det nödvändigt att man gör en mer fullständig och kompletterande utredning, så att klarare riktlinjer kan utarbetas beträffande de normer som skall gälla vid tillämpningen av generalklausulen. *Hovrätten för Västra Sverige* och *statens institut för konsumentfrågor* menar också, att förarbetena inte ger någon god vägledning för tillämpningen. *Hovrätten* anser, att lagstiftningen leder till ökad osäkerhet om vilka kontraktsvillkor som står sig och vilka som kommer att underkännas. Denna synpunkt bagatelliseras på ett iögonenfallande sätt i promemorian. I själva verket är situationen enligt hovrätten den att det är mindre intressant för företagaren var gränsen går, det viktiga är att det finns en klar gräns som gör det möjligt för parterna att inrätta sig efter den. *Hovrätten* finner en mera allsidig utredning nödvändig innan lagstiftning kan ske. *Svea hovrätt* anser att det redovisade materialet är alltför begränsat som underlag för lagstiftning. *Hovrätten* finner ytterligare utredning erforderlig. *Hovrätten för Övre Norrland* intar samma ståndpunkt. *NO* konstaterar att promemorian inte ger någon god vägledning för blivande rättstillämpning på området. Förarbetena till konkurrensbegränsningslagen innehåller en förhållandevis utförlig vägledning för *NO:s* och näringsfrihetsrådets bedömning huruvida en konkurrensbegränsning skall anses medföra en otillbörlig skadlig verkan. När det gäller den nya lagen angående otillbörlig marknadsföring kommer marknadsrådet att ha god ledning av ingående utredningsarbete och den praxis som tidigare utvecklats inom näringslivets opinionsnämnd. Det är självklart att det skulle vara värdefullt om marknadsrådet i förarbetena till den föreslagna lagen angående förbud mot otillbörliga avtalsvillkor kunde stödja sig på väl utvecklade principiella riktlinjer för lagstiftningens tillämpning. Man kan enligt *NO* knappast räkna med att företagen anser sig ha genomfört för konsumenterna från allmän synpunkt sett otillbörliga avtalsvillkor. Förhållandet liknar den situation som uppkom vid konkurrensbegränsningslagens tillkomst, då förfaranden såsom exempelvis nyetableringskontroll och outsiderbekämpning, vilka inom resp. branscher tidigare ansetts stå i överensstämmelse med god affärssed, i

stället av de rättstillämpande myndigheterna ifrågasattes medföra skadliga verkningar från allmän synpunkt. Man torde på formulärrättens område få räkna med en liknande omvärdering av inom näringslivet allmänt tillämpade och vedertagna avtalsvillkor. Marknadsrådet kommer att genom sina avgöranden från fall till fall utveckla en rättspraxis till ledning för formulärrättens fortsatta utveckling. Mycket talar enligt NO för att marknadsrådet kommer att ha nytta av erfarenheterna från tillämpningen av konkurrensbegränsningslagen när det gäller att framdeles bedöma tillbörligheten i avtalsvillkor som tillämpas av näringsidkare gentemot allmänheten. *Konsumentutredningen* uttalar att det skulle ha varit värdefullt med en mera utförlig kartläggning av vilka formulär som förekommer.

Näringslivet påpekar i sitt remissyttrande att promemoriaförslaget berör lagar som tillkommit i nordiskt samarbete. Det gäller ett centralt rättsområde med utomordentlig betydelse för näringslivet där största möjliga rättslikhet mellan de nordiska länderna bör eftersträvas. En svensk lagstiftning av näringsrättslig karaktär skulle kunna lägga hinder i vägen för ett nordiskt utredningsarbete på ett sätt som kanske äventyrar tillskapandet av nordisk enhetlighet på det civilrättsliga området. Näringslivet finner det uppenbart, att det är fråga om en lagstiftning som bör behandlas i en ingående utredning i nordiskt samarbete. Liknande synpunkter framförs av *kommerskollegium*.

Förslaget att bygga lagstiftningen på en generalklausul har genomgående godtagits eller lämnats utan erinran.

Frågan om avgränsningen av den föreslagna lagstiftningen behandlas i flera remissyttranden. *Näringsfrihetsrådet* framhåller att innebörden av termen "konsument" inte är helt klar. En företagare är i utövning av sin näringsverksamhet i åtskilliga fall konsument i fråga om varor som inköpts av honom. Rådet utgår emellertid från att syftet med den föreslagna lagen endast är att möjliggöra ingripande mot otillbörliga avtalsvillkor vid försäljning till allmänheten. Om så är fallet torde enligt rådet ett förtydligande erfordras. Begreppet "näringsidkare" är inte heller närmare definierat i promemorian. Rådet förordar, att begreppet ges samma innebörd som i lagen om otillbörlig marknadsföring.

Näringslivet anser att den föreslagna lagen endast bör möjliggöra ingripande mot otillbörliga avtalsvillkor vid försäljning till allmänheten. I övrigt bör begreppen "näringsidkare" och "konsument" ges samma innebörd som i lagen om otillbörlig marknadsföring dock att det med hänsyn till deras centrala betydelse bör övervägas huruvida en precisering inte bör ske i själva lagtexten. *KF* antar, att konsumentbegreppet skall ges den innebörden att därmed avses i första hand privatpersoner men även andra som skall förvärva varan eller tjänsten för slutlig konsumtion. En sådan avgränsning anses leda till svårigheter vid tillämpningen. Hur skall man t. ex. bedöma det fallet att en droskägare köper

en bil för sin rörelse och en annan bil för privat bruk? Även *köplagssakkunniga* menar, att termen konsument är oklar. De sakkunniga ställer frågan, om det skall vara möjligt att inskrida med förbud när villkor, som huvudsakligen används för avtal mellan företagare, undantagsvis begagnas vid avtal med konsument som köpare, och vilken effekten av ett förbud mot en särskild typ av villkor kan bli för avtal mellan näringsidkare och dem som ej är konsumenter.

Sveriges advokatsamfund konstaterar att konsumentbegreppet är vidsträckt. Enligt samfundets mening bör principen om avtalsfrihet leda till att sådana avtalsformulär som godkänts av starka och väl utvecklade organisationer för såväl näringsidkarna som konsumenterna i fråga, s. k. "agreed documents", bör undantas från lagens tillämpningsområde. Den begränsningen bör dock inte avse privatkonsumtionen, där väl utvecklade konsumentorganisationer som regel saknas. Samfundet föreslår vidare att även för näringsidkarna ogynnsamma avtalsvillkor i vissa fall skall kunna föranleda ingripande. I fråga om annan konsumtion än privatkonsumtionen kan nämligen mycket väl det förhållandet föreligga att konsumenten är i den förhandlingssituationen att han kan diktera avtalsvillkoren. Som exempel anføres fall där konsumenten intar en mer eller mindre utpräglad monopolställning, t. ex. statlig upphandling för försvaret. I sådana fall anser samfundet upprätthållandet av avtalsfrihetens princip kräva att ingripande i näringsrättslig väg skall kunna ske mot konsumenten till förmån för näringsidkaren under förutsättning att fråga inte är om ett avtalsformulär, som godkänts av för näringsidkaren representativ organisation. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Västra Sverige*. *Sveriges lantbruksförbund* utgår från att konsumentbegreppet även omfattar dem som förvärvar en vara för förbrukning eller annan användning i förvärvsverksamhet så att t. ex. en jordbrukare, som köper redskap eller råvara till sitt jordbruk, är att anse som konsument med hänsyn till detta sitt förvärv. Även med en så vid definition innebär promemorians ordval en begränsning, som är onödig och kan leda till en olycklig uppsplättning av rättstillämpningen mellan olika kategorier av köpare och säljare. Med promemorian införs nu två nya kategorier av avtalsparter, näringsidkare (företagare) och konsument, utan någon närmare motivering. Det förhållandet, att ett marknadsförande företag ofta har ett övertag gentemot en privatperson som köpare och att otillbörliga avtalsvillkor därför är särskilt vanliga vid avtal mellan dessa parter, motiverar inte att möjligheten att ingripa mot otillbörliga avtalsvillkor begränsas till de fall då dessa kategorier är parter. Det väsentliga är att komma tillrätta med de fall då en part utnyttjar sin starkare ställning till att söka utverka otillbörligt förmånliga villkor. Förbundet menar att det kan tänkas fall då det är köparen som har denna starka ställning.

Inte någon remissinstans motsätter sig, att lagstiftningen avgränsas så att den avser utbud av varor och tjänster samt hyra av lösöre. *Närings-*

livet påpekar emellertid att promemorian inte innehåller något exempel på avtalsformulär som används vid utbud av tjänster. *Svenska resebyråföreningen* framhåller, att de av föreningen utarbetade allmänna resevillkoren tar sikte på de speciella förhållanden som utmärker sällskapsresorna. För att mycket fördelaktiga priserbjudanden skall kunna lämnas fordras, att vissa betingelser i samband med inbokning, förhandsbetalning, avbeställning, inställande av resa och ansvar för händelser utanför arrangörens kontroll regleras i de allmänna resevillkoren. Utan en sådan reglering skulle priset bli mindre gynnsamt för resenären. Vidare nämns, att det på initiativ av Unidroit har framlagts en internationell konvention på detta område. Föreningen förordar, att lagen inte tillämpas mot sådana resebyråer och arrangörer som beaktar en eventuellt kommande internationell konvention.

Förslaget att lagen inte skall gälla vid rättshandlingar som avser fast egendom möter inte någon kritik. *Hyresgästernas riksförbund* framhåller dock, att förhållandena på hyresområdet inte är tillfredsställande i de hänseenden som behandlas i promemorian. En lösning av frågan bör emellertid ske inom hyreslagstiftningens ram och förbundet avser att senare återkomma beträffande den lagstiftningen.

Det förordade undantaget för bank- och försäkringsverksamhet föranleder uttalanden från en del remissinstanser. *Bankinspektionen* upplyser att den inte gjort någon systematisk genomgång av bankernas avtalsblanketter. Även ett översiktligt studium ger dock vid handen att de standardformulär som förekommer på bankområdet präglas av en viss ensidighet till bankernas förmån. Inspektionen är redan enligt gällande bestämmelser behörig att granska avtalsformulären. Inspektionen har också bedömt det såsom en i och för sig angelägen uppgift att om möjligt söka åstadkomma bättre balans mellan parternas intressen. På grund av begränsade resurser och brådskande åligganden av annat slag har inspektionen emellertid hittills inte kunnat gripa sig an med denna uppgift. I samband med en förestående omorganisation och utbyggnad av inspektionen finns dock skäl antaga att möjligheterna till en insats därvidlag skall öka. Mot bakgrund härav tillstyrker inspektionen att bl. a. den verksamhet som står under tillsyn av inspektionen undantas från den nya lagstiftningens tillämpningsområde. Med nuvarande utformning av tillsynskapiteln i banklagstiftningen är det dock tveksamt om inspektionen i detta sammanhang kan förelägga vite. Denna tveksamhet anses böra undanröjas, så att inspektionen odiskutabelt får samma möjligheter som föreslagits gälla för marknadsrådet att sätta kraft bakom orden. *Försäkringsinspektionen* godtar förslaget att försäkringsverksamhet undantas från lagens tillämpningsområde. De förordade undantagen tillstyrks även uttryckligen av *näringsfrihetsrådet*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Sveriges lantbruksförbund*. NO påpekar däremot att bank- och försäkringsverk-

samhet omfattas av konkurrensbegränsningslagen och lagen om otillbörlig marknadsföring. Det förefaller därför inkonsekvent att välja en annan lösning på detta område. Samma synpunkter framförs av *Husmodersförbundet Hem och Samhälle*.

Sveriges advokatsamfund påpekar att frågan om lagens tillämpning på avtal med internationell anknytning inte behandlas i promemorian. Samfundet anser att det här föreligger svårlösta problem som måste utredas närmare. Samma påpekande görs av *hovrätten för Västra Sverige* och *näringslivet*.

På flera håll behandlas frågan om den närmare innebörden av att ett avtalsvillkor är otillbörligt. Ett par remissinstanser tar upp påpekandet att det inte är fråga om att ingripa mot själva användningen av formulär. *Svenska bankföreningen* anser att det finns ett starkt praktiskt behov av standardiserade avtalsformulär. Det är i realiteten många gånger ogörligt att med en spekulant på en vara eller en tjänst taga upp diskussioner om vilka rättsföljder som skall inträda om affären inte utvecklar sig på det sätt man räknat med. Om det inte fanns tillgång till standardiserade avtalsformulär, skulle därför följden sannolikt bli, att vid flertalet affärer en hel del viktiga frågor lämnades oreglerade och att parterna följaktligen försattes i ett besvärande osäkerhetstillstånd. Föreningen har därför med tillfredsställelse noterat uttalandet i promemorian att något ingripande inte bör ske mot själva förfarandet att använda standardiserade formulär. Det är enligt föreningen av stor vikt att denna grundsats upprätthålls. *Statens institut för konsumentfrågor* berör frågan om det är önskvärt från konsumentsynpunkt att man inom handeln arbetar med branschvis utfärdade rekommendationer till avtalsformulär. För konsumenten är från många synpunkter standardformulär inom varje varuområde med angivande av försäljningsvillkor och garanti värdefulla, då det därigenom är lättare att jämföra pris och kvalitet för olika varor. Samtidigt kan det dock ifrågasättas om inte ibland alternativa formulär borde tillskapas för att möjliggöra olika pris i förhållande till erbjudna villkor. Det kan enligt institutet finnas konsumenter som, om de erhöll en förmånligare garanti, skulle vara villiga betala något mer medan andra föredrar en mindre förmånlig garanti och ett något lägre pris.

Näringsfrihetsrådet understryker att otillbörlighetsbedömningen av ett konkret avtalsformulär måste ske under hänsynstagande till vilken bransch det är fråga om och i belysning av övriga omständigheter. Klausulerna måste ses i sitt ekonomiska sammanhang. Vissa avtalsvillkor kan fungera som ett medel i konkurrensen mellan företagarna. Det torde sålunda förekomma, att priserna kan hållas nere genom vissa friskrivningsklausuler, som begränsar säljarens ansvar. Å andra sidan kan, uttalar rådet, fall förekomma, då företagare väljer vidgade garantiåtaganden framför att vidtaga prissänkningar som konkurrensen eljest skulle nödvändig-

göra. *Näringslivet* understryker att bedömningen av avtalsvillkors godtagbarhet inte kan ses isolerat från det erbjudna priset. Det är resultatet av en sammanvägning av priset och övriga kontraktsvillkor som i första hand är av intresse för konsumenten. Liknande synpunkter anförs av *Sveriges advokatsamfund* som framhåller att man inte utan omfattande reservationer kan generellt stämpla vissa villkor som otillbörliga. *Köplagssakkunniga* anser det tveksamt om det annat än i ganska begränsad utsträckning är möjligt att genom inskridande mot vissa som obehöriga ansedda formulärrättsliga klausuler effektivt uppnå vad som eftersträvas. Stundom är det säkerligen möjligt att om en formulärrättslig klausul fälla det omdömet, att den alltid eller så gott som alltid är otillbörlig, t. ex. när en köparens reklamations tid inskränkes till ett par dagar, när avgörandet i ett omtvistat hänseende enligt klausulen hänskjutes till säljaren själv eller någon av honom beroende person eller när villkoret presenteras på ett för köparen vilseledande eller svårförståeligt sätt. Men oftast ligger det knappast till på detta sätt. Klausulerna måste ses i sitt sammanhang. Formulärrättsliga klausuler kan vara fullt försvarliga, trots att därigenom köparens rätt starkt inskränks i vissa hänseenden. Med hänsyn till de skiftande förhållandena på olika områden kan det vara påkallat att i visst eller vissa ämnen träffa en från köplagen avvikande och kanske då från köparens synpunkt sämre reglering. En för köparen ogynnsam bestämmelse kompenseras kanske också genom att de formulärrättsliga reglerna i andra avseenden har ett för honom fördelaktigt innehåll. Vad som däremot måste möta betänkligheter är om den formulärrättsliga regleringen i sin helhet är ensidig till ena partens förmån, så att alltså hela det formulärrättsliga regelsystemet syftar till att kraftigt förstärka säljarens rättsställning på bekostnad av köparens. Det är särskilt i sådana fall behovet av rättsskydd för köparen gentemot formulärrättsliga missbruk gör sig gällande. Detta utesluter ej att man till grund lägger en värdering av vad som genomsnittligt är otillbörligt eller inte. Liknande tankegångar framförs av *Svea hovrätt*.

Statens konsumentråd anser att konsumentens svaga situation bör tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Vid prövningen bör man enligt rådet anlägga ett hushållsekonomiskt betraktelsesätt, där konsumentens bristfälliga resurser i fråga om pengar, tid och kunskap tillmäts avgörande betydelse. *LO* uttalar att när det gäller att fastslå, om ett visst villkor är otillbörligt eller inte, hänsyn skall tas till omständigheterna i de särskilda fallen. För att marknadsrådets avgöranden skall få den nödvändiga prejudikatsbildande effekten på domstolarnas tillämpning av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna måste en enhetlig praxis skapas, vilket i sin tur innebär att vissa typer av villkor nästan undantagslöst måste stämplas som otillbörliga. Grunden är av etisk karaktär, men det finns för konsumenten en betydligt viktigare aspekt än den etiska, nämligen den ekonomiska effekt som ett avtalsvillkor har. Det är den ef-

fekten som enligt LO har den största betydelsen för konsumenten och därför måste tas med vid de bedömningar som marknadsrådet gör för att fastställa ett avtalsvillkors karaktär. *Statens institut för konsumentfrågor* är inne på liknande tankegångar. *Sveriges lantbruksförbund* menar, att det av vissa uttalanden i promemorian framgår att ett otillbörlighetsrekvisit kan avse konsumentens förmåga eller intresse att utnyttja de civilrättsliga möjligheterna. Det tycks som om man avser att skapa ett särskilt otillbörlighetsrekvisit, som tar sikte på den förfördelade partens intresse eller förmåga att hävda sin rätt.

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar, att man kan komma att ställas inför en tveksam gränsdragning mellan vad som är att hänföra till otillbörlig marknadsföring och vad som innebär otillbörliga avtalsvillkor. På gränsen mellan dessa områden ligger t. ex. garantiutfästelser, som ger den fåkunnige intrycket av ett fördelaktigt anbud men i verkligheten innebär en begränsning av de förpliktelser som annars skulle åvila säljaren enligt köplagens regler. Det grundläggande utredningsarbete som kan komma att åvila konsumentombudsmannen torde i många fall bestå i brett upplagda branschundersökningar vid vilka anledning kan finnas att studera såväl marknadsföringsmetoder som avtalsvillkor. Hovrätten går inte närmare in på de exempel som anges i promemorian på villkor som typiskt sett kan anses otillbörliga på grund av sitt innehåll. Det är enligt hovrätten i varje fall uppenbart att några förbud enligt den föreslagna lagen inte kan komma i fråga annat än i mycket graverande fall. Även *hovrätten för Nedre Norrland* menar att generalklausulen bör tillämpas bara i fall när det inte råder någon tvekan om att ett formulärvillkor är otillbörligt mot konsumenten. Enligt *näringslivet* måste otillbörlighetsbegreppet bygga på de grundsatser som varit vägledande vid domstolarnas tillämpning av de civilrättsliga generalklausulerna. Inskriande bör därför kunna ske endast om villkoret uppenbarligen är stridande mot gott affärsskick.

NO påpekar, att marknadsrådet enligt promemoriaförslaget skall kunna förbjuda näringsidkare att tillämpa avtalsvillkor som gynnar honom eller "någon i vars ställe han är". Denna formulering täcker exempelvis det fall att försäljningen till konsument utförts av kommissionär eller agent som därvid tillämpat av huvudmannen fastställda avtalsvillkor. Det anses tveksamt om förslaget även omfattar det fall då en näringsidkare, som köpt en vara i fast räkning, säljer varan vidare till konsument och därvid exempelvis tillhandahåller en av leverantören utfärdad garantiutfästelse på villkor som eventuellt kan anses otillbörliga. För att täcka även denna eventualitet ifrågasätter *NO*, att lagtexten ges lydelsen "gynna näringsidkaren eller någon i vars ställe han är eller näringsidkare i tidigare försäljningsled". Även *näringsfrihetsrådet* anser, att det bör finnas möjlighet att ingripa mot näringsidkare i tidigare försäljningsled, om denne upprättat det avtalsformulär som

används vid försäljningen till konsumenter. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Nedre Norrland*, *köplagssakkunniga*, *näringslivet* och *Sveriges lantbruksförbund*. Beträffande partsställningen inför marknadsrådet ifrågasätter *näringslivet* om inte organisation som upp rättat avtalsformulär borde ges ställning som part i ärenden som rör formuläret. *Näringslivet* hänvisar därvid till att organisation som slutit kollektivavtal enligt lagen om arbetsdomstol har ställning som part i tvister som rör kollektivavtalet. *TCO* uttrycker sin tillfredsställelse över att sammanslutning av konsumenter eller löntagare föreslås få talerätt i ärenden om otillbörliga avtalsvillkor. *Näringsfrihetsrådet* ifrågasätter om sådan talerätt bör tillerkännas sammanslutning av näringsidkare.

Svea hovrätt menar, att standardavtal erbjuder sådana fördelar för näringsidkarna, att man inte behöver befara, att de söker kringgå lagstiftningen genom att ta in förbjudna villkor i individuella avtal. Hovrätten ifrågasätter, om det finns behov av att vidga tillämpningsområdet för lagstiftningen utöver den egentliga formulärrätten.

Enligt *näringslivets* mening bör det vara en förutsättning för förbud att villkoret är otillbörligt i det särskilda fall som föranlett talan. *Näringslivet* godtar förslaget, att en näringsidkare skall kunna förbjudas att över huvud taget begära, att en viss bestämmelse skall gälla vid försäljning till konsument. Det förutsätts dock att detta inte innebär att näringsidkare förbjuds att över huvud taget använda en viss bestämmelse, även i sådana enskilda fall där det under hänsynstagande till de särskilda omständigheterna är tillbörligt. Detta medför att allmän domstol vid mål angående utdömande av vite måste pröva om det förbjudna, som typiskt sett otillbörligt bedömda villkoret även är otillbörligt i det enskilda fallet. Domstolarna kan sålunda inte som när det gäller mål angående utdömande av vite enligt lagen om otillbörlig marknadsföring inskränka sin prövning till viss formell kontroll av marknadsrådets lagtillämpning.

Ingen remissinstans har motsatt sig, att sanktionen vid överträdelse av generalklausulen skall vara **f ö r b u d** mot fortsatt användning av det otillbörliga villkoret. Remissinstanserna godtar också förslaget att förbudet i princip skall förenas med vite.

Åtskilliga remissinstanser ansluter sig uttryckligen till förslaget att tillämpningen av generalklausulen anförtros **k o n s u m e n t o m b u d s m a n n e n** och **m a r k n a d s r å d e t**. Till dessa hör *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *hovrätten för Nedre Norrland*, *statens pris- och kartellnämnd*, *NO*, *näringsfrihetsrådet*, *konsumentutredningen*, *köplagssakkunniga*, *Sveriges advokatsamfund*, *Motorbranschens riksförbund*, *SACO* och *Husmodersförbundet Hem och Samhälle*. *Statens konsumentråd* har i och för sig ingen erinran mot förslaget men framhåller att det för konsumenterna viktiga mindre är att avtalsvillkor kan bli ogiltigförklarade vid domstol eller att ett fortsatt användande av sådana

villkor kan bli vitesbelagt än att avtalen redan vid sin tillkomst anpassas efter konsumenternas krav. Det är alltså erforderligt att finna en form där köparnas egna synpunkter kan komma med i avtalsutformningen. Ett förfarande där representanter för konsumentintresset förhandlar med säljintresset skulle vara en lösning på denna fråga. Detta skulle enligt konsumentrådet kunna åstadkommas genom att det tänkta konsumentverket eller, om det inte kommer till stånd, konsumentrådet får till uppgift att företräda konsumenterna vid sådana förhandlingar. *Sveriges lantbruksförbund* menar att mycket talar för promemorieförslaget men anser sig inte kunna ta någon definitiv ställning innan det civilrättsliga utredningsarbetet slutförts. *Svea hovrätt* uttalar däremot att den intresseavvägning och riskfördelning som det är frågan om på kontraktsträtens område utgör ett normalt led i domstolarnas arbete. Att ha ett från de allmänna domstolarna fristående organ med uppgift att avgöra frågor som låt vara under delvis annan aspekt kan bli föremål även för domstols prövning är betänkligt. Hovrätten är böjd att förorda, att rättstillämpningen anförtros de allmänna domstolarna. Samma uppfattning uttalas av *Svenska företagares riksförbund*, som även framhåller att det — ifall promemorieförslaget godtas — måste finnas möjlighet att överklaga marknadsrådets beslut till högsta domstolen. *Näringslivet* anser, att det under alla förhållanden är oundvikligt, att det civilrättsliga normsystemet kommer att påverkas av värderingarna hos den myndighet som tillämpar den näringsrättsliga lagstiftningen. Frågan om avtalsvillkor är otillbörliga eller inte hör närmast under allmän domstol. *Näringslivet* avstyrker därför förslaget, att marknadsrådet skall kunna utfärda förbud mot avtalsvillkor. Skall emellertid handläggningen av dessa ärenden ske hos marknadsrådet, bör man överväga att tillskapa möjligheter att överpröva rådets beslut. Med hänsyn till att den civilrättsliga normbildningen bör vara centraliserad hos högsta domstolen bör i så fall besvär mot rådets beslut enligt näringslivets mening få anföras hos högsta domstolen.

Redan de säkerligen många gånger betydande ekonomiska konsekvenser som ett förbud kan väntas få för den drabbade näringsidkaren borde enligt *Sveriges advokatsamfunds* mening tillräckligt klarlägga nödvändigheten av en rätt till överprövning av marknadsrådets beslut. Härtill kommer emellertid ytterligare att det inte kan undvikas, att den näringsrättsliga bedömningen av vad som är att anse såsom otillbörliga avtalsvillkor kommer att utöva betydande inflytande på de allmänna domstolarnas civilrättsliga bedömning av i vilken utsträckning avtalsvillkor i det enskilda fallet skall kunna jämkas eller ogiltigförklaras. Denna synpunkt gör det ofrånkomligt att en och samma instans, nämligen högsta domstolen, skall ha den slutliga prövningsrätten då det gäller såväl den näringsrättsliga som den civilrättsliga prövningen. En sådan överprövning kan ske enligt den israeliska motsvarande lagstiftningen. Möjligheten att överklaga marknadsrådets beslut hos högsta domstolen anses så väsentlig, att sam-

fundet helt tar avstånd från tanken på en lagstiftning av föreslagen art om inte detta rättssäkerhetskrav tillgodoses. Även *hovrätten för Nedre Norrland* anser att det bör finnas möjlighet att föra talan mot rådets beslut.

Några remissinstanser framför synpunkter på *förfarandet* vid marknadsrådet. *Näringslivet* menar att det i de flesta fallen torde gå att få till stånd en frivillig uppgörelse efter förhandlingar. Det ifrågasätts om inte förhandlingarna borde vara en så betydelsefull del av systemet att det skulle återspeglas mer direkt i procedurens konstruktion och att förhandlingar även skulle kunna ske i marknadsrådet. *Sveriges advokatsamfund* och *Motorbranschens riksförbund* anför liknande synpunkter. Riksförbundet förordar att det i instruktionen för konsumentombudsmannen intas en bestämmelse att ombudsmannen skall hålla fortlöpande kontakt med näringslivet och dess organisationer.

Lagförslaget avser enligt *näringslivet* närmast frågan huruvida ett villkor i och för sig och under alla förhållanden i en viss typsituation är otillbörligt. Något juridiskt-tekniskt hinder för en fastställelsestalan, varigenom näringsidkaren kan få en förklaring om huruvida villkor är otillbörliga eller inte, synes därför inte föreligga. *Näringslivet* anser det angeläget att lagstiftningen utformas så att enskild näringsidkare kan få fastställt att ett av honom använt avtalsvillkor är godtagbart. Härmed sammanhänger frågan om rättskraften i ett avgörande av marknadsrådet. Enligt förslaget vinner ett beslut av marknadsrådet inte rättskraft i den meningen att rådet skulle vara förhindrat att ompröva den fråga som har avgjorts genom beslutet. Rådet kan på begäran ta upp till förnyad prövning frågan om förbud mot ett otillbörligt villkor som rådet i ett tidigare ärende inte har funnit anledning att förbjuda. Detta överensstämmer med regleringen i lagen om otillbörlig marknadsföring. Enligt näringslivets mening finns det anledning till en annan bedömning av rättskraftsproblemet i den nu aktuella lagstiftningen. Redan ett förbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring kan i vissa fall få allvariga ekonomiska konsekvenser. Ett förbud att använda ett standardkontrakt som tillämpas i kanske en hel bransch får däremot redan enligt normalfallet mycket allvarliga konsekvenser. Ur den enskildes synvinkel är det beträffande den aktuella lagstiftningen mer angeläget att kunna lita på meddelat beslut och inte behöva riskera att detta rivs upp. Särskilt framträdande är behovet av trygghet för näringsidkarna om fastställelsestalan medges. Med hänsyn till näringsidkarnas rättssäkerhet och till önskvärdheten av en fast och snar normbildning på detta rättsområde är det enligt *näringslivet* angeläget att fastställelsebeslut och ogillad förbudstalan får rättskraft i den meningen att för ändring av beslutet krävs nya omständigheter.

Även *hovrätten för Västra Sverige*, *konsumentutredningen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska bankföreningen* anser att det bör finnas

möjlighet för företagare att få förhandsbesked om ett visst avtalsformulär är tillbörligt eller inte.

Sveriges advokatsamfund menar att alla frågor om otillbörliga avtalsvillkor är av stor vikt, varför det inte bör komma i fråga att låta reglerna om förbuds föreläggande bli tillämpliga i dessa ärenden.

Näringslivet och *Motorbranschens riksförbund* förordar att juristinslaget i marknadsrådet förstärks. Enligt näringslivet bör det finnas en särskild ledamot för ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor, vilken skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv. *Svenska tidningsutgivareföreningen* föreslår att rådet förstärks med särskild expertis på avtals- och köprätt.

Näringsfrihetsrådet tar upp frågan hur konsumentombudsmannen skall kunna få tillgång till förekommande avtalsformulär. Rådet menar att avtalsformulären ofta inte är öppet tillgängliga. Det bör finnas möjlighet att tvångsvis införskaffa avtalsformulär och andra uppgifter av betydelse. En möjlighet är att konsumentombudsmannen får rätt att påkalla biträde av pris- och kartellnämnden och att lagen (1956: 245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden utvidgas till att omfatta även avtalsvillkor. Härför talar också den omständigheten att det samarbete branschvis, som i viss utsträckning torde äga rum beträffande vissa avtalsformulär och klausuler, företer påtagliga likheter med det samarbete i fråga om konkurrensen som äger rum och ofta torde vara en del härav. Vidare skulle det enligt näringsfrihetsrådet kunna övervägas om det inte är lämpligt att pris- och kartellnämnden gör registerliknande sammanställningar för olika branscher med sikte särskilt på formulärvillkor. *Statens pris- och kartellnämnd* framför liknande synpunkter.

I åtskilliga remissyttranden analyseras promemorians värderingar av olika typer av avtalsvillkor.

Köplagssakkunniga menar att en klausul varigenom säljaren förklarar att han inte påtar sig något ansvar för en representants utfästelser inte kan mera generellt bedömas som otillbörlig. Bedömningen beror bl. a. på vad slags representant det är fråga om och vilken utfästelse det kan gälla. *Näringslivet* framhåller, att det vid typiserade massavtal finns en stark tendens inom handel och industri att standardisera avtalsinnehållet, eftersom det annars skulle bli mycket svårt för den person som skall fatta beslut om avtal att få kännedom om avtalsvillkoren. Vidare är det vanligt att såväl order som orderbekräftelse sker i skriftlig form, och avtalsrutinen är då att alla avtalsvillkor skall framgå av de skriftliga handlingarna. Dessutom saknar representanter i regel fullmakt att företräda huvudmannen och bestämmelsen kan därför karaktäriseras som en information härom till konsumenten. Det kan inte antagas vara aktuellt att ändra fullmaktsläran på sådant sätt att näringsidkare skall vara bunden av alla

uttalanden av sina anställda. Villkoret är således enligt näringslivet inte ett villkor som typiskt sett är otillbörligt på grund av sitt innehåll. Liknande synpunkter framförs av *Motorbranschens riksförbund*. Förbundet understryker även att man bör uppmärksamma att de enskilda bilförsäljarna enligt rättspraxis inte innehar ställningsfullmakt. Å andra sidan måste givetvis den seriösa bilhandeln kontinuerligt verka för en sådan standard i försäljarkåren att problem av hithörande natur inte skall behöva uppkomma i nämnvärd omfattning. Målsättningen för den tilltänkta lagstiftningen bör enligt förbundets mening inte vara att arbetsgivaren skall vara bunden av alla de åtgärder en anställd vidtar. *Sveriges advokatsamfund* anser att en friskrivningsklausul kan vara helt invändningsfri när det är fråga om stora företag med hundratals försäljare. Vad som i konsumentens intresse bör fordras är att det i formuläret särskilt tydligt anges att försäljaren inte är behörig att göra utfästelser utöver vad som upptagits i formuläret.

Hovrätten för Västra Sverige tar upp klausulen att beställningen är bindande för köparen men inte för säljaren förrän denne skriftligen godkänt avtalet. Klausulen gör det enligt hovrätten möjligt för säljaren att använda agenter som är mera löst knutna till honom och mindre kostnadskrävande genom att det inte fordras någon övervakning. Skulle agenten kunna binda säljaren omedelbart vid avtalet, krävs en helt annan kvalitet på både agenterna och övervakningen. Säljaren måste m. a. o. gå över till ett helt annat distributionssätt vilket enligt hovrätten inte behöver vara någon fördel från konsumentsynpunkt. *Köplagssakkunniga* påpekar att säljaren kan ha anledning att inte omedelbart binda sig för att bli i tillfälle att förvissa sig om sin leveransförmåga, något som kan ligga även i köparens intresse. Vad man i promemorian vänder sig mot tycks främst vara en bundenhet för köparen under obestämd eller längre tid framåt. Det blir enligt de sakkunniga en fråga av jämförelsevis ringa räckvidd. *Näringslivet* utgår från att innebörden av uttalandena i promemorian är att det generellt skulle vara otillbörligt att köparen ensidigt är bunden genom under-tecknande av ordersedel eller kontrakt i avvaktan på säljarens accept. Det framhålls att avtalslagen bygger på den principen att vardera parten är självständigt bunden av sin förklaring och att den som mottagit ett anbud har en betänketid. Avtalsrutinerna inom handel och industri har under senare år, både nationellt och internationellt, utvecklats så att köpeavtal normalt kommer till stånd genom att säljaren avger en skriftlig orderbekräftelse och att köparen dessförinnan är bunden genom sin order. Till stöd för dessa former av avtalsslut kan många sakliga skäl anföras, som inte närmare behöver utvecklas. Det förefaller näringslivet otänkbart att det skulle kunna anses vara en uppgift för marknadsrådet att ändra grunderna för vår avtalsrätt. *Motorbranschens riksförbund* upplyser att den seriösa bilhandeln konse-

kvent har arbetat med en "trestegsuppbyggnad" av bilaffärerna där de olika momenten utgörs av beställningssedel, orderbekräftelse samt som sista led avbetalningskontrakt resp. fakturering i samband med leverans. Genom den revision av anbuds- och leveransbestämmelserna som ägt rum under 1969 har fastställts att beställningssedeln beträffande personbilsköp är bindande för köparen under endast tio dagar. Det är givet att man i och för sig kan tänka sig att låta den beställningssedel som varken blivit bekräftad eller avslagen inom den stipulerade tiden bli bindande för säljaren. Det är emellertid inte på något sätt entydigt att en sådan bestämmelse skulle vara till fördel för konsumenten. Detta skulle nämligen innebära att kunden blir slutgiltigt bunden av en beställning genom säljarens passivitet. Härigenom skulle också de grundläggande principerna i avtalsrätten sättas ur spel, vilket endast kan vara motiverat om mycket starka skäl talar för en dylik genomgripande och med hänsyn till konsekvenserna svåröverskådlig ändring av rättssystemet. Enligt förbundets uppfattning torde missbruk höra till de definitiva undantagen.

Vad gäller klausulen i befintligt skick delar hovrätten för Nedre Norrland den i promemorian uttalade uppfattningen, att det måste anses otillbörligt att en säljare av en fabriksny vara undandrar sig ansvaret för fel i godset genom att tillföra avtalet en klausul om att varan säljs i befintligt skick. När det åter gäller begagnade varor ställer sig saken annorlunda. I och för sig kan klausulen här inte gärna betraktas som otillbörlig. Den behöver i det sammanhanget inte betyda annat än vad som ligger i sakens natur eller att varan säljs med de fel och brister som regelmässigt uppstår vid begagnandet. Otillbörligt blir villkoret först då det av säljaren ges en innebörd som inte kan anses civilrättsligt godtagbar. Huruvida så är fallet lär emellertid i allmänhet inte framgå av det konkreta avtalsformuläret utan frågan torde aktualiseras först efter avtalsslutet då köparen framställer anspråk på grund av fel i godset. Redan av den anledningen lär det enligt hovrätten bli svårt att genom förbud av marknadsrådet skydda köparen mot otillbörliga verkningar av ifrågasvarande klausul. *Köplagssakkunniga* menar att uttalandena i promemorian på denna punkt främst går ut på att vid otillbörlighetsbedömningen hänsyn skall tagas till vilken typ av försäljning och vilken kategori av konsumenter det rör sig om. Redan av rättspraxis rörande bestämmelser av denna typ framgår emellertid, att en mängd andra omständigheter kan ha betydelse i sammanhanget. Det synes inte hävdats, ens som huvudregel, att klausulen skulle vara förkastlig beträffande ej fabriksnya varor och bortsett från ett extremt exempel ges heller ingen vägledande antydning om hur den tillämnade lagstiftningen skulle kunna utnyttjas. Även *näringslivet* anser att uttalandena i promemorian inte är särskilt preciserade.

LO karaktäriserar *garantiutfästelserna* som särskilt otillständiga. Det är orimligt att begära av konsumenten att han vid kon-

frontation med det positivt laddade ordet garanti skall inse att garantin i själva verket innebär att den talerätt som tillförsäkrats konsumenten genom lagstiftning utsläcks. Även om friskrivningsklausuler allmänt sett skulle medge ett lägre pris är det enligt LO från konsumentsynpunkt riktigare med ett högre pris utan sådana klausuler. KF omtalar att konsumenten vid köp i konsumentkooperativa butiker och varuhus har rätt att oavsett skälen återlämna den köpta varan och kontant återfå erlagd köpeskillning. Undantag från denna rätt görs om konsumenten genom förslitning gjort varan osäljbar eller om varan inte kan återtas av hälsoskäl eller hygieniska skäl. Hittills har undantag också gjorts beträffande vissa kapitalvaror, TV, radio, kylskåp etc., för vilka gällt de bestämmelser som utfärdas av fabrikanten och som i allmänhet återfinns på den garanterade del som följer varan vid köpet. KF finner förhållandet beträffande kapitalvarorna otillfredsställande och kommer därför att utvidga bytesrätten även till dessa och införa någon form av generellt öppet köp. TCO uttalar att köplagen innebär att köparen inte skall åsamkas kostnad eller olägenhet av att ett fel rättas till. Med kostnader avses här även exempelvis resekostnader för köparen. En vanlig bestämmelse i standardformulär är att garantin inte omfattar fraktkostnader eller resekostnader för montör. Det kan inte anses rimligt att konsumenten skall svara för dessa kostnader. När det därför gäller att avgöra vilka kostnader som konsumenten skall ha ersättning för bör enligt TCO:s mening domstolar och marknadsrådet ta hänsyn inte bara till direkta utlägg, såsom resekostnader och dylikt, utan även till exempelvis konsumentens tidsspillan i anledning av felet. Vid bedömande om och i vad mån skada uppstått bör, enligt TCO:s uppfattning, hänsyn tas även till omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Hovrätten för Västra Sverige och Husmodersförbundet Hem och Samhälle menar, att det för båda parter inte sällan är fördelaktigare att säljaren tillerkänns en långtgående reparationsrätt i stället för rätten att häva köpet. *Köplagssakkunniga* framhåller att garantiutfästelserna vanligen inte bara inskränker köparens rätt utan också utvidgar denna i förhållande till vad som följer av köplagen. Köparen har rätt att fordra att felet avhjälpas, och ofta påtar sig säljaren i realiteten ett mer omfattande ansvar för fel än enligt köplagen. Frågan är enligt de sakkunniga komplicerad.

Näringslivet påpekar att de kommersiella konsumentgarantierna har ett helt annat ansvarssystem än köplagen. Enligt köplagens system har säljaren ett huvudsakligen ekonomiskt sanktionerat ansvar för fel under vissa bestämda förutsättningar och med olika i köplagen angivna restriktioner. Enligt de kommersiella garantierna har säljaren ett ansvar för fel som med vissa restriktioner — betydligt mindre vittgående än köplagens — är funktionellt sanktionerat, felet skall avhjälpas av säljaren. Utgångspunkten för de kommersiella garantierna är att säljaren och köparen har

det gemensamma intresset att den försålda varan skall fungera tillfredsställande, och det är därför naturligt att den primära påföljden av fel är att säljaren skall avhjälpa felet. Det kan exempelvis inte rekommenderas att frågan om hävningsrätt i visst fall föreligger överlämnas till konsumentens bedömning, eftersom en obefogad hävning i regel ger anledning till kontraktsbrott från köparens sida och dessutom skapar ett tillstånd av oklarhet, där ingendera parten vet om avtalsbundenhet föreligger eller inte. Ett åtagande av säljaren att avhjälpa felet är en betydligt enklare och effektivare lösning än de felpåföljder som finns i köplagen. Det är emellertid inte därför givet att ett sådant åtagande skulle vara billigare eller mindre vittgående än ett felansvar enligt köplagen. I många branscher förutsätter detta att säljaren bygger upp en omfattande serviceorganisation för att kunna utföra service och reparationer. En sådan serviceorganisation är givetvis till fördel för konsumenten under hela den tid som varan kan användas, således även efter garantitidens utgång. Åtagandena i konsumentgarantier innebär även att säljaren ansvarar för att godset fungerar under hela garantitiden, bortsett från fel som uppkommit exempelvis på grund av misskötsel av köparen, och därigenom undviks tvister som gäller om felet varit ursprungligt. Det kan knappast vara meningen att det enkla och effektiva system som de moderna kommersiella konsumentgarantierna erbjuder skall motverkas och att utvecklingen skall föras tillbaka till köplagen. Vad särskilt gäller hävningsrätt för konsument synes sådan, när konsumentgarantier är tillämpliga, endast vara aktuell när säljaren inte fullgör sitt åtagande att avhjälpa fel, och då kan enligt allmänna rättsregler hävningsrätt även föreligga, trots att avtalet utesluter sådan rätt. Det synes däremot inte motiverat att bryta de kommersiella garantiernas system genom att införa en enstaka påföljd enligt köplagen och då givetvis med alla de regler som gäller denna påföljd. Resonemangen i motiven är emellertid på denna punkt oklara. Vidare framhålls att det är omöjligt att undvika att vissa enstaka exemplar av serietillverkade varor blir felaktiga. Såväl televisionsapparater som bilar är så komplicerade produkter, att även obetydliga fel kan föranleda att de för tillfället inte fungerar, och de behöver en intrimningsperiod under vilken service bör lämnas. Produkter av denna typ kan inte alltid vara felfria i köplagens mening, vilket är ytterligare en anledning att anse att lagens felregler är föråldrade. Det kan knappast sägas vara ett konsumentintresse att i priset för serietillverkade varor såsom televisionsapparater och bilar skall inkalkyleras de orimliga kostnader som hävningsrätt vid minsta fel skulle föranleda. Sammanfattningsvis uttalas i näringslivets remissyttrande att den kritik som riktats mot de kommersiella konsumentgarantierna bygger på otillräckliga överväganden om de komplicerade praktiska frågeställningar som regleras genom bestämmelser om ansvar för fel. Också *Motorbranschens riksförbund* menar att det inte är givet att den reglering som ges i köplagen beträffande ansvar för

fel i godset är till alla delar lämplig för konsumenterna. Förbundet framhåller vidare att man i promemorian inte gått in på frågan vilka prismässiga effekter en utökning av nybilsgarantierna kan medföra. För övrigt är det så att det aktuella problemkomplexet i allt väsentligt hänför sig till förhållanden som detaljistledet ensidigt torde ha ytterst små möjligheter att påverka. Nybilsgarantierna fastställs av vederbörande fabrikant som dessutom ofta är ett utländskt företag. Mot bakgrund av att förslaget i detta hänseende med all sannolikhet kommer att medföra omfattande och svåröverskådliga effekter — bl. a. i prismekanismen — anser förbundet stor varsamhet vara att rekommendera.

Husmodersförbundet Hem och Samhälle framhåller att garantierna ofta skall infrias av fabrikant eller generalagent och inte av återförsäljaren. Fabrikanten resp. generalagenten kan dock vara svåråtkomlig. Han kan t. ex. finnas i utlandet. Även om det inte kan krävas att säljaren påtager sig att infria garantin, bör det fordras att han uttryckligen anger i förhållande till vem garantin gäller.

Köplagssakkunniga berör de s. k. *force-majeure-klausulerna*. De sakkunniga anser att formulärvillkor som begränsar köparens rätt att häva vid övergående *force majeure* inte kan regelmässigt betraktas som otillbörliga. Särskilt vid köp av egendom som tillverkas efter köparens speciella önskemål kan en förlängning av leveranstiden vid *force majeure* vara godtagbar. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller att det normerade skadeståndet i form av avtalsvite har åtskilliga fördelar bl. a. från bevisynpunkt. Det utgör även en fördelaktig utgångspunkt vid tecknande av avbrottsförsäkring. *Näringslivet* menar att promemorian bara innehåller några allmänna uttalanden om *force majeure*. *Motorbranschens riksförbund* påpekar att förbundet i sina nya leveransbestämmelser fastställt att *force-majeure*-regeln inte får åberopas om leveransförseningen överstiger tre månader.

Motorbranschens riksförbund tar upp uttalandena i promemorian om *prishöjningsklausulerna*. Enligt förbundet har sedan gammalt inom bilhandeln gällt att prishöjningar beroende på skattehöjningar och liknande offentliga, prispåverkande faktorer inte medför annullationsrätt för kunderna. Ett slopande av skatthöjningsklausulen skulle i många fall kunna innebära direkta förluster för bilhandlarna exempelvis med hänsyn till i fast order beställda fordon etc. Ett borttagande av prishöjningsklausulerna skulle utan tvekan kunna medföra att man från säljarföretagets sida måste kompensera sig genom en högre prisnivå. Förbundet erinrar vidare om att frågan har ett intimt samband med de problem som mervärdeskatte- resp. accishöjningar aktualiserar. Vid skattehöjningar av denna typ har riksdagen under senare år klart uttalat att man i framtiden inte kommer att kunna påräkna några speciella övergångsbestämmelser. Denna ståndpunkt baseras på det förhållandet att man inom näringslivet generellt förbehåller sig rätten att ta ut den

högre skatten från konsumenterna. Om sålunda den inom bilhandeln tillämpade skattehöjningsklausulen skulle bedömas som otillbörlig, måste detta enligt förbundet kombineras med särskilda övergångsbestämmelser som säkerställer säljarföretagen mot sådana helt oförutsebara kostnadselement. *Köplagssakkunniga* menar att avtalsvillkor om prisjustering, föranledda av att under tiden mellan avtalet och leveransen säljarens kostnader för köpet ökas genom höjning av skatt eller tull, ökade priser på råvaror eller höjda arbetslöner m. m., i regel inte är otillbörliga. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att köparen belastas med tullhöjningar som inträffar efter köpslut enligt nästan alla transportklausuler i Internationella handelskammarens "Incoterms 1953". *Näringslivet* anser, att prishöjningsklausuler kan vara befogade i vissa branscher, exempelvis som en reservation för oväntade skattehöjningar.

Motorbranschens riksförbund anser att man med fog kan hävda, att avsaknaden av en vitesklausul kan innebära klart obilliga konsekvenser för säljarföretagen. Om någon skyldighet att fullfölja ingångna avtal inte skulle föreligga, skulle köparen lätt kunna ingå avtal med ett stort antal säljarföretag. Bakgrunden till den allmänna vitesklausulen har bl. a. varit att kunden under tidigare perioder med bilbrist har beställt bilar på flera olika håll och därigenom åsamkat bilhandlarna orätmätiga kostnadshöjningar. Emellertid strävar man från bilhandelns sida konsekvent efter att entydigt klargöra för kunderna att undertecknandet av en beställningssedel innebär ett åtagande att på vissa angivna villkor köpa ett fordon. I sammanhanget understryker förbundet att reglerna om kontraktsvite inom bilhandeln har försetts med omfattande undantag och förbehåll som främst har sin utgångspunkt i överväganden av social natur. *Näringslivet* anser att man måste ha ett konkret underlag för att kunna avgöra om viss påföljd är rimlig. *Sveriges advokatsamfund* uttalar att ett vite av 20 % av köpeskillingen inte framstår som typiskt sett oskäligt, eftersom ränteläget f. n. är högt och säljaren i princip har rätt till ersättning för det positiva kontraktsintresset.

Hovrätten för Nedre Norrland instämmer i och för sig i promemorians uttalande att den i avbetalningskontrakt förekommande klausulen att köparen är skyldig att acceptera växlar på köpeskillingen kan försätta konsumenten i besvärliga situationer. Att mindre förtänksamma köpare, som lämnar växel som likvid för varan, kan få vidkännas ekonomisk förlust sammanhänger emellertid i allmänhet med växelrättens regler om växels negotiabilitet. Det bör också beaktas att växel är ett legalt betalningsmedel — för många köpare dessutom det enda som står dem till buds. Otillbörliga verkningar av klausulen torde därför enligt hovrätten inte kunna undanröjas genom förbud av den art som avses med förslaget. *Sveriges advokatsamfund* anser, att stor återhållsamhet måste iakttas när det gäller att stämpla villkor om växelaccept som otillbörligt. Något sådant bör inte komma i fråga med mindre

andra finansieringsmetoder framstår som mera näraliggande. I den mån banker och andra finansieringsinstitut går med på att diskontera avbetalningskontrakt lika gärna och på för näringsidkarna inte oförmånligare villkor än vad som tillämpas för växeldiskontering, kan dock kravet på växelaccept enligt samfundets åsikt framstå som otillbörligt. *Motorbranschens riksförbund* upplyser att man inom bilhandeln eftersträvar att avveckla metoden att vid sidan av avbetalningskontrakt tillämpa växel- eller reverssystem.

6. Departementschefen

6.1 Allmänna överväganden

När förslag till lag om otillbörlig marknadsföring lades fram förra året framhöll jag, att det allmänna måste ha det primära ansvaret för att näringsverksamheten drivs i former som inte strider mot konsumenternas intressen. Jag nämnde därvid flera olika faktorer som gör att konsumenternas behov av skydd är särskilt framträdande i dag. I samband därmed berörde jag olika åtgärder som kan vidtagas från det allmännas sida för att inom ramen för en aktiv och energisk konsumentpolitik verka för att företagsamheten inte kommer i kollision med konsumenternas berättigade intressen. Bland dessa åtgärder spelar lagstiftning med syfte att stärka konsumenternas rättsliga ställning en betydelsefull roll.

Behovet av förstärkt rättsskydd för konsumenterna har under senare år blivit alltmer påtagligt. Statsmakterna har också tagit flera viktiga initiativ till förbättringar. Jag vill här nämna några sådana. På köprättens område pågår utredningsarbete som bedrivs av köplagssakkunniga. De sakkunniga har bl. a. i uppdrag att undersöka behovet av särskilda köprättsliga regler för konsumentköp. I våras tillsattes inom justitiedepartementet en utredning med uppgift att se över generalklausulerna om otillbörliga avtalsvillkor i den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen. I juni detta år avgav sakkunniga för utredning av frågan om rätt att frånträda avtal betänkandet *Hemförsäljning* (SOU 1970: 35) som f. n. är föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Av särskilt intresse i det nu aktuella sammanhanget är vidare den av riksdagen i våras beslutade, nyss nämnda lagen om otillbörlig marknadsföring, som träder i kraft vid årsskiftet.

Lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring syftar främst till att skydda konsumenterna mot ohederliga eller på annat sätt skadliga metoder i reklam och annan marknadsföring. Lagens centrala bestämmelse utgörs av en generalklausul vilken gör det möjligt att meddela förbud mot reklamåtgärd eller annan vid marknadsföring företagen handling som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig

mot konsumenter eller näringsidkare. Förbudet skall i regel förenas med vite. Tillämpningen av lagstiftningen har anförtratts åt särskilda institutioner. Dessa utgörs av ett organ med dömande uppgifter, marknadsrådet, samt en särskild konsumentombudsman. Marknadsrådet skall vara enda instans i ärenden om förbud enligt generalklausulen. Frågor om utdömande av vite skall dock handläggas av allmän domstol. I rådet skall finnas företrädare för näringsidkar- och konsumentintressen. Rådet övertar de uppgifter som nu ankommer på näringsfrihetsrådet. Konsumentombudsmannen skall övervaka marknaden och föra den allmännas talan inför marknadsrådet. Beslutar ombudsmannen i ett visst fall att inte ansöka om förbud hos rådet kan sådan ansökan göras av näringsidkar-, konsument- eller löntagarorganisation eller av enskild näringsidkare.

Lagen om otillbörlig marknadsföring kan bli tillämplig om erbjudna kontraktsvillkor presenteras på ett vilseledande sätt eller om kontraktsskyltar utformas så försåtligt att kunden får en felaktig bild av dess innebörd. Däremot ger lagen inte möjlighet till ingripande mot användning av avtalsvillkor som på grund av sitt innehåll ter sig obilliga eller på annat sätt otillbörliga mot konsumenterna. Jag anser det emellertid angeläget att man kan komma tillrätta med sådana situationer i betydligt större utsträckning än gällande civilrättslig lagstiftning medger. Inom justitiedepartementet gjordes därför under våren 1970 en undersökning av frågan. Därvid granskades ett stort antal sådana kontraktsskyltar som används vid försäljning av kapitalvaror till konsumenterna. På grundval av undersökningsarbetet upprättades i mars 1970 en departementspromemoria med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

Promemoriaförslaget innebär i sina huvuddrag att marknadsrådet får möjlighet att meddela näringsidkare förbud mot fortsatt användning av kontraktsskyltar som otillbörligen gynnar näringsidkaren. Den centrala bestämmelsen utgörs av en generalklausul. Lagen skall gälla vid försäljning till konsumenter. Ansökan om förbud skall enligt promemorian i första hand göras av konsumentombudsmannen.

Remissbehandlingen av förslaget är i sig ett belegg för den intressekonflikt som döljer sig i ämnet. Arbetstagarorganisationerna och andra som företräder konsumentintressen är positivt inställda till promemorian. I näringslivets remissyttrande¹ anföras däremot starkt kritiska synpunkter. Man invänder från det hållet bl. a., att det inte råder överensstämmelse mellan den föreslagna lagen och den civilrättsliga lagstiftningen, att frågan bort utredas inom ramen för det pågående civilrättsliga reformarbetet, att den företagna utredningen är bristfällig och att promemorian inte ger någon egentlig vägledning om vad den föreslagna lagen kommer att innebära.

¹ Jfr not s. 2.

Jag vill i det följande till en början ta upp de huvudfrågor av principiell natur som berörs i promemorian och som föranlett diskussion i remissyttrandena.

I departementspromemorian behandlas först frågan om det finns behov av lagstiftning. Därvid konstateras att det blir allt vanligare, att storföretag och organisationer bestämmer villkoren för de enskilda avtalen på förhand genom utarbetande av formulär av olika slag. Den enskilde köparen har i praktiken små möjligheter att få till stånd någon ändring i formulärvillkoren. Detta betyder att avtalet inte, som rättsordningen förutsätter, utformas på grundval av förhandlingar mellan de enskilda avtalsparterna. De dispositiva rättsregler som tillkommit genom lag och rättspraxis ersätts därmed av en s. k. formulärrätt. Denna inrymmer möjlighet till missbruk av avtalsfriheten genom att endera parten, oftast säljaren, skaffar sig ett otillbörligt övertag i förhållande till motparten. När det gäller försäljning till konsumenter konstateras i promemorian, att det karaktäristiska för formulärvillkoren är att konsumenten genom villkoren i större eller mindre utsträckning berövas de rättigheter som eljest skulle tillkomma honom enligt lag. Härav dras den slutsatsen att det finns ett starkt behov av att lagstiftningsvägen inskrida mot företagare som genom utformning av kontraktsformulär skaffar sig en alltför förmånlig ställning i förhållande till konsumenten.

Ingen remissinstans har gjort gällande, att de i promemorian berörda förhållandena på formulärrättens område är tillfredsställande. Däremot råder delade meningar i frågan om vilka åtgärder som behövs för att förbättra konsumenternas ställning i förevarande hänseende.

För egen del vill jag först erinra om att vår näringsrättsliga och förmögenhetsrättsliga lagstiftning traditionellt bygger på näringsfrihet, fri konkurrens och avtalsfrihet. Lagstiftaren har visat stor återhållsamhet när det gällt att ingripa med kontroll över näringsutövningen eller göra inskränkningar i avtalsfriheten genom tvingande civilrättslig reglering. Så har skett främst på sådana områden som hyreslagstiftningen, försäkringslagstiftningen, banklagstiftningen och i fråga om avbetalningshandeln. På vissa håll i den förmögenhetsrättsliga lagstiftningen finns generalklausuler som ger domstolarna möjlighet att ogiltigförklara otillbörliga avtal eller jämka otillbörliga avtalsvillkor. Dessa regler har emellertid en snäv utformning och har i överensstämmelse med vad som förutsatts under förarbetena i praxis tillämpats med stor restriktivitet. I övrigt är avtalsfriheten i stort sett orubbad sedan lång tid tillbaka. Betecknande är att de centrala lagarna på förmögenhetsrättens område, dvs. avtalslagen och köplagen, består i stort sett oförändrade sedan mer än ett halvt sekel tillbaka.

Vår nu gällande förmögenhetsrättsliga lagstiftning har till största delen kommit till i en tid präglad av en liberalistisk grundsyn på det kom-

mersiella livet. Den utgår från bilden av avtalskontrahenterna som två socialt och ekonomiskt likvärdiga parter. I själva verket torde lagarna ha skrivits främst med tanke på förhållandena näringsidkare emellan. Den stora allmänhetens köp för privat konsumtion ägnades mindre uppmärksamhet.

De senaste decenniernas utveckling på det kommersiella livets området har radikalt förändrat bilden och väsentligt rubbat förutsättningarna för den grundsyn som bär upp vår närings- och förmögenhetsrättsliga lagstiftning. Med ökat välstånd och teknisk utveckling har följt ett stort utbud av kapitalvaror till en bred allmänhet, något som nästan helt saknade motsvarighet för femtio år sedan. Praktiskt taget varje medborgare blir numera flerfaldiga gånger under sitt liv invecklad i olika slag av affärstransaktioner som har stor ekonomisk betydelse för honom. Samtidigt har det blivit allt svårare för konsumenterna att orientera sig på varumarknaden. På företagsidan har skett en utveckling mot starkt ökad koncentration till större och ekonomiskt starkare enheter samt en organisationsbildning som möjliggör tillvaratagande av gemensamma ekonomiska intressen för stora grupper av företagare på ett sätt och i former som tidigare var helt okända. På konsumentensidan har någon motsvarande utveckling inte skett. Kooperationen har en utomordentligt stor betydelse för att tillvarata konsumenternas intressen men den kooperativa rörelsen har av naturliga skäl inte kunnat ta på sig uppgiften som intresseorganisation för enskilda konsumenter i deras relationer till privata företag.

Denna utveckling har medfört, att det på privatkonsumtionens område inte finns den balans mellan avtalsparterna som är en förutsättning för att ett system med fullständig näringsfrihet och oinskränkt avtalsfrihet skall kunna fungera socialt och ekonomiskt tillfredsställande. Den fria konkurrensen har visat sig otillräcklig som korrektiv. Den förut beskrivna utvecklingen mot ett standardiserat regelsystem som har ensidigt utformats av ena parten i avtalet är i sig själv ett tecken på detta. I och för sig finns det ingenting att invända mot att det sker en standardisering av avtalsvillkoren. Ett sådant system kan närmast vara ägnat att skapa stadga och trygghet samt motverka onödiga tvister. Det underlättar också för den enskilde konsumenten att göra jämförelser mellan olika företagens utbud. Det betänkliga är ensidigheten, att kontrakten utformas utan någon som helst medverkan av konsumenterna. Detta möjliggör ett missbruk. Den utredning som redovisas i departementspromemorian ger åtskilliga belägg för att ett sådant missbruk förekommer. Det är lätt att ur formulärfloran ge exempel på villkor som uppenbarligen aldrig skulle accepteras i förhandlingar mellan ekonomiskt jämbördiga parter. Det tillstånd som har inträtt är ett klart bevis för att förutsättningarna för en oinskränkt närings- och av-

talsfrihet inte längre är för handen och att balansen mellan avtalskontrahenterna på ett eller annat sätt måste återställas.

Frågan är alltså inte *om* åtgärder är påkallade utan *vilka* åtgärder som behövs, *hur* de skall genomföras och *när* de bör vidtas.

Från näringslivets sida har hävdats, att man i varje fall tillsvidare kan lita till den självsanering som pågår inom näringslivet och avvakta dess resultat för att under tiden mer ingående överväga innehållet i och formerna för en framtida lagstiftning. Åtskilliga andra remissinstanser har intagit den ståndpunkten att lagstiftningsåtgärder kan och bör vidtas så snart som möjligt.

För egen del vill jag starkt understryka betydelsen av att samhällsorganen påtar sig ett ansvar för att konsumenterna bereds ett effektivt rättsskydd. I överensstämmelse med denna principiella uppfattning har statsmakterna nyligen ingripit med lagstiftning till skydd för konsumenterna på marknadsföringens område och byggt upp särskilda institutioner för att på ett så effektivt sätt som möjligt säkerställa att statsmakternas intentioner på detta område förverkligas. Dessa åtgärder har framstått som nödvändiga, trots att näringslivet på detta område sedan lång tid tillbaka bedrivit en omfattande självsaneringsverksamhet.

Behovet av aktiva ingripanden från samhällets sida är så mycket mer framträdande när det gäller de formulärrättsliga avtalsvillkoren som någon systematisk saneringsverksamhet knappast alls har bedrivits på det området i näringslivets egen regi, låt vara att på senare tid kunnat skönjas tendenser till ökad medvetenhet hos åtskilliga företrädare för näringslivets organisationer om behovet av större hänsyn till konsumenternas intressen. Hittillsvarande erfarenheter från närliggande områden talar emellertid för att en aldrig så intensiv frivillig självsanering erbjuder otillräckliga garantier för att det mål man ställer upp för sig verkligen nås över hela fältet eller att saneringen helt följer de värderingar som från allmän synpunkt bör vara vägledande. Näringslivet självt måste av naturliga skäl i väsentlig mån drivas av önskemålet att värna om egna ekonomiska intressen. Enligt min mening är det ett oeftergivligt krav att sanerings- och reformarbetet i fråga om formulärrätten bedrivs under aktiv medverkan av samhällsorganen och med stöd av en lagstiftning som ger dessa organ möjligheter att tillvarata konsumentintressena.

I vissa remissyttranden har framkastats tanken att man i ett inledande skede skulle avstå från lagstiftning och i stället söka sig fram till lösningar av problemen via förhandlingar med näringslivets organisationer. Jag delar inte den uppfattningen. Man kan inte med säkerhet förutsätta att det blir möjligt för de samhälleliga representanterna att genomdriva sina önskemål vid förhandlingar med näringslivet om inga maktmodel står till buds. Och även om de resultat som uppnås kan väntas medföra förbättringar står man utan möjligheter att kontrollera att uppnådda

förhandlingsresultat verkligen blir bestående. Erfarenheten från andra områden visar också att uppgörelser med branschorganisationer kan ha svårt att slå igenom hos oorganiserade företagare. Det är å andra sidan angeläget att man kan komma till rätta med missförhållandena hos sådana företagare. Den enda effektiva utvägen är att samhällsorganen genom lagstiftning och genom övervakning stödd på lagstiftning säkerställer att önskvärda förändringar i formulärrätten kommer till stånd.

Jag har alltså kommit till slutsatsen att man bör gå fram l a g s t i f t n i n g s v ä g e n. Det bör emellertid understrykas att valet av lagstiftningsmetoden inte utesluter förhandlingar. Det är här inte fråga om två alternativ som utesluter varandra. Det är en mycket naturlig tanke att en lagstiftning får bilda utgångspunkten för en mera långsyftande saneringsverksamhet med sikte på att via formlösa uppgörelser med näringslivet få till stånd en för både konsumenter och näringsidkare väl avvägd utformning av formulärrätten. Därmed skulle man i själva verket tillgodose ett från näringslivets egen sida framfört önskemål att få till stånd överläggningar med en part som på ett auktoritativt sätt kan företräda konsumentintressena, något som i avsaknad av något egentligt organisationsväsende på konsumentensida hittills inte varit möjligt. Jag avser att senare beröra hur en sådan förhandlingsverksamhet bör komma till stånd.

När det härafter gäller frågan om formerna för den lagstiftning som enligt vad jag nyss har anfört under alla förhållanden bör genomföras öppnar sig i princip tre möjligheter. Man kan genomföra en civilrättslig reglering, dvs. i praktiken betydligt vidga nuvarande möjligheter för domstolarna att åsidosätta otillbörliga avtalsvillkor. Man kan också genomföra en näringsrättslig reglering, dvs. införa bestämmelser som möjliggör för samhällsorganen att på förhand hindra att avtal med typiskt sett otillbörliga villkor överhuvudtaget kommer till stånd. Slutligen kan en kombination av båda dessa metoder komma ifråga.

I departementspromemorian diskuteras dessa tre utvägar. En civilrättslig lagstiftning anses visserligen vara betydelsefull men antas inte komma att verka sanerande i den utsträckning som är av behovet påkallad. En näringsrättslig lagstiftning liknande lagen om otillbörlig marknadsföring skulle däremot få större effekt när det gäller att råda bot på missförhållandena inom formulärrätten. I promemorian stannar man därför för denna senare lösning. Den främsta uppgiften för en näringsrättslig lagstiftning är enligt promemorian att få till stånd en samhällelig kontroll av avtalsformulär som företagare har utformat på egen hand och använder vid försäljning till konsumenter. De civilrättsliga problemen förutsätts bli föremål för särskild utredning. Olägenheterna av att det under en övergångstid kan komma att råda viss oöverensstämmelse mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga regleringen bedöms inte bli nämnvärt besvärande i praktiken. Enligt vad som vidare uttalas

i promemorian är behovet av omedelbara åtgärder till skydd för konsumenterna så framträdande att en näringsrättslig lagstiftning bör genomföras utan avvaktan på resultatet av det civilrättsliga utredningsarbetet.

Flertalet remissinstanser godtar i och för sig att en näringsrättslig lagstiftning införs. I ett par yttranden hävdas dock att en civilrättslig lagstiftning är att föredra. Svea hovrätt menar, att en civilrättslig reform skulle vara tillräcklig om den kompletteras med förbättrade möjligheter till rättslig prövning, ökad information och regler om rätt för konsumentombudsmannen att i civilrättslig ordning få fastställt att ett villkor inte är gällande.

En rent civilrättslig reglering har enligt min mening vissa svagheter som ensamt instrument. Föreskrifter i den civilrättsliga lagstiftningen hindrar i och för sig inte förekomsten av otillbörliga avtalsvillkor. För att den enskilde skall få det skydd som en sådan lagstiftning syftar till måste han normalt i det särskilda fallet angripa villkoret med rättsliga medel. Om lagstiftningen skall bli effektiv måste det sålunda förutsättas att konsumenterna i gemen verkligen är beredda att utnyttja den genom att fullfölja sina rättsanspråk inför domstol. Denna utväg har emellertid hittills använts bara i mycket begränsad utsträckning. Det finns inte anledning tro att någon mera betydande ändring härvidlag skulle inträda, även om man genomför ett förenklat rättegångsförfarande — något som i och för sig bör övervägas — och vidgar möjligheterna till rättshjälp.

Till det sagda kommer att man får svårt att med hjälp av en civilrättslig lagstiftning snabbt komma fram till en auktoritativ rättsbildning på området. Tanken att konsumentombudsmannen skulle föra fastställelse-talan inför domstol står i strid mot nuvarande grundsatser för vår rättegångsordning. En sådan talan kan f. ö. inte föras in abstracto utan måste anknytas till ett visst fall och den enskildes medverkan måste alltså påkallas. Man frågar sig hur urvalet skall ske av de konsumenter som här skall behöva ställa upp för att man skall få fram lämpliga prejudikat. Anknytningen till enskilda fall gör det också svårt att få till stånd principiellt vägledande avgöranden, eftersom omständigheterna i det särskilda fallet måste spela in för domstolarna, som f. ö. traditionellt är obenägna att göra principuttalanden med räckvidd utöver den aktuella tvisten. Härtill kommer att det tar avsevärd tid att föra en tvist genom tre instanser för att få fram ett prejudikat. Och den rättsbildning som på så sätt kommer till stånd skulle inte med säkerhet slå igenom hos alla berörda företagare förrän efter många år. I detta sammanhang förtjänar anmärkas att det finns företagare som än i dag använder avtalsformulär med villkor som inte ens står i överensstämmelse med sedan länge gällande tvingande bestämmelser i lagen om avbetalningsköp.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att man inte kan nöja sig med en rent civilrättslig reglering.

Som framgår av det anförda är den avgörande svagheten i ett civilrättsligt system att de privaträttsliga reglerna måste ta sikte på de enskilda fallen och inte kan utnyttjas som instrument att skydda konsumentkollektivet som sådant eller i varje fall inte får en sådan skyddsverkan förrän på mycket lång sikt. En dylik verkan kan däremot uppnås genom en näringsrättslig reglering som ger möjlighet till förebyggande ingripanden redan innan avtalen kommer till stånd. En sådan lagstiftning kan väntas få stark effekt när det gäller att hindra tillkomsten av villkor som typiskt sett framstår som otillbörliga.

En klar majoritet bland remissinstanserna har som nämnts gett sin principiella anslutning till tanken på en näringsrättslig lagstiftning av i huvudsak det slag som departementspromemorian innehåller. Också för egen del vill jag förorda en lagstiftning av denna art.

Mot ett omedelbart genomförande av promemorieförslaget i dess nuvarande utformning har vissa remissinstanser — även sådana som gett sin principiella anslutning till tanken på en näringsrättslig lagstiftning — riktat två huvudinvändningar.

Den första går ut på att en lagstiftning enligt promemorians förslag skulle medföra att man fick en diskrepans mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga regleringen som inte kan anses godtagbar och att alltså förslaget i varje fall inte bör genomföras förrän de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna har reviderats och anpassats till den nya syn på bedömningen av tillbörlighetsfrågan som kommer till uttryck i promemorian.

Det skall inte bestridas att det här finns ett samordningsproblem. Problemet har i själva verket också redan uppmärksamrats genom att en utredning för översyn av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna har tillsatts. Visserligen kommer efter ett genomförande av promemorieförslaget att uppkomma en viss brist på överensstämmelse mellan den näringsrättsliga och den civilrättsliga regleringen. Verkningarna härav bör dock inte överdrivas. Jag vill här först erinra om vad jag nyss har sagt om att överläggningar bör komma till stånd med företrädare för näringslivet i syfte att åstadkomma en lämplig utformning av formulärrätten. I den mån sådana överläggningar leder till avsett resultat, saknar en diskrepans mellan näringsrättslig och civilrättslig lagstiftning praktisk betydelse. Vidare bör beaktas att de nuvarande förmögenhetsrättsliga generalklausulerna i viss utsträckning ger domstolarna möjlighet att föra rättsbildningen vidare. Gällande rätt medger alltså att rättstillämpningen på förmögenhetsrättens område närmare anpassas till de värderingar som bör ligga till grund för en modern näringsrättslig lagstiftning. Man kan utgå från att motivuttalandena till en näringsrättslig lagstiftning kommer att i avsevärd mån bli vägledande för domstolarnas framtida rättsbildning och att denna också kommer att starkt påverkas av den rättsbildning som äger rum genom den nya

lagstiftningens tillämpning. Redan till följd av nu angivna omständigheter förringas avsevärt riskerna för direkt motstridiga avgöranden.

Man har också anledning räkna med att näringsidkarna i gemen inte kommer att finna det förenligt med sina intressen att försöka framtvunga motstridiga avgöranden enligt de båda regelsystemen. Har ett förbud utfärdats enligt den nya lagen lär det komma att höra till de rena undantagen att den som direkt drabbas av förbudet eller någon av hans konkurrenter drar frågan om tillbörligheten av villkorets tillämpning i ett enskilt fall inför allmän domstol, eftersom han får räkna med en avsevärd risk att han förlorar sin talan. I all synnerhet gäller det sagda i fråga om avtal som har tillkommit efter det att förbudet har meddelats. Utsikterna till framgång inför allmän domstol kan möjligen tänkas vara större om det gäller ett äldre avtal. Också fall av det slaget måste emellertid bli ytterst fåtaliga och än mera sällsynt lär det bli att ett domstolsavgörande på ett entydigt sätt går på tvärs mot avgörandet i förbudsprocessen.

Men även om man skulle under en övergångstid få räkna med reella risker för motstridiga avgöranden i några enstaka fall torde motsättningen många gånger vara mer skenbar än verklig. Prövningen i förbudsprocessen resp. civilprocessen avser nämligen två principiellt skilda frågeställningar. Ett förbud enligt den nya lagen tar sikte på en typiserad bedömning av om ett visst avtalsvillkor kan anses vara otillbörligt mot konsumenterna sedda som ett kollektiv. Denna bedömning görs visserligen mot bakgrunden av en konkret situation men måste likväl ske utan hänsynstagande till speciella omständigheter i enskilda fall och i fullt medvetande om att ett villkor som stämplas såsom otillbörligt enligt den nya lagen inte nödvändigtvis måste underkännas i varje konkret fall. Prövningen avser endast frågan om det typiskt sett är otillbörligt att påkalla att villkoret överhuvudtaget tas in i avtalen. Den civilrättsliga prövningen däremot gäller frågan om det är otillbörligt att i ett visst fall, med beaktande av alla föreliggande omständigheter, tillämpa villkoret. Ett avgörande av den senare frågan kan endast i begränsad utsträckning verka prejudicerande för tillämpningen av en näringsrättslig lagstiftning. Man torde också kunna utgå från att högsta domstolen knappast i något fall skulle vara beredd att i en civilprocess göra principiella uttalanden om ett visst villkors tillbörlighet i allmänhet i direkt strid mot den bedömning som tidigare gjorts i förbudsprocessen.

Mot bakgrund av det nu anförda kan jag inte finna att risken för motsättningar i rättstillämpning mellan den näringsrättsliga och civilrättsliga bedömningen utgör något bärande skäl mot att redan nu genomföra en från allmänna synpunkter angelägen näringsrättslig lagstiftning. De olägenheter som i sämsta fall skulle kunna uppstå till följd av diskrepansen mellan näringsrätt och civilrätt är i varje fall

utomordentligt små i jämförelse med de nackdelar det skulle innebära för konsumenterna i gemen att en sanering av standardkontrakten fick anstå i avbidan på ett civilrättsligt utredningsarbete som kan väntas ta avsevärd tid.

Den andra huvudinvändningen mot ett genomförande av promemoriaförläggningen har avseende på själva det sakliga innehållet i promemorian. Det hävdas att utredningsunderlaget är alltför bristfälligt och att de värderingar och bedömningar som görs i promemorian av olika villkorstyper saknar fast underlag och dessutom ger en alltför bristfällig vägledning för den framtida tillämpningen och att förslaget därför är ägnat att sätta rättssäkerheten i fara.

För att kunna bedöma behovet av fortsatt utredning måste man först göra klart för sig hur en näringsrättslig lagstiftning lämpligen kan och bör byggas upp. I promemorian diskuteras möjligheten att i detalj reglera under vilka omständigheter vissa villkor inte får användas. Det anses emellertid vara mycket svårt att i lagtext konkret ange var gränsen skall gå mellan det tillåtna och det otillåtna. Vissa villkor kan framstå som otillbörliga i ett fall eller i en bransch men kan i andra fall eller andra branscher te sig godtagbara. En nackdel med en detaljreglering anses vidare vara att det kan befaras att en del företagare försöker utnyttja luckor i lagen till att handla i strid mot lagens syfte. En detaljreglering bedöms därför inte vara möjlig. I promemorian förordas i stället, att man efter mönster av lagen om otillbörlig marknadsföring bygger på en generalklausul.

Under remissbehandlingen har rått allmän enighet om att en näringsrättslig lagstiftning bör ha den allmänna uppbyggnad som föreslås i departementspromemorian. För egen del har jag samma uppfattning.

Själva valet av ett system med en generalklausul i stället för en detaljreglering genom specialbestämmelser är här liksom på andra områden, där generalklausuler förekommer i vår lagstiftning — som exempel kan nämnas de tidigare berörda förmögenhetsrättsliga generalklausulerna — uttryck för att lagstiftaren ansett sig varken kunna eller böra på förhand binda rättsutvecklingen utan funnit det bäst förenligt med sina rättspolitiska syften att överlämna huvudansvaret för rättsbildningen till de lagtillämpande organen. Det är givet att en lagstiftning byggd på en generalklausul måste ledsagas av vägledande motivuttalanden som anger de principiella riktlinjer som bör följas i tillämpningen för att lagstiftarens allmänna intentioner skall förverkligas. Men det är lika uppenbart att dessa motivuttalanden inte bör ges en så utförlig och preciserad utformning att lagregelns karaktär av generalklausul i själva verket urholkas och man i stället på en omväg inför något av en sådan detaljreglering som man fullt avsiktligt velat undvika. Det skulle ju innebära att lagstiftaren underkände sitt eget val av lagstiftningsmetod.

Det är mot denna bakgrund som frågan om behovet av fortsatt ut-

redning skall bedömas. För egen del har jag den bestämda uppfattningen att det utredningsmaterial som nu finns tillgängligt utgör ett fullt tillräckligt underlag när det gäller att utforma de allmänna och vägledande riktlinjer för lagtillämpningen som jag nyss har talat om. Detta material består av ett stort antal formulär som har samlats in av köplagssakkunniga under slutet av 1960-talet, den på detta material grundade värdering av vissa avtalsvillkor som gjorts i departementspromemorian och remissinstansernas uttalanden med anledning därav samt en del upplysningar om nytillkomna formulär som kommit fram under remissbehandlingen. Härutöver står till förfogande ett antal formulär som samlades in av statens pris- och kartellnämnd under sommaren 1970. Den formulärsamling som sålunda finns tillgänglig torde som statens pris- och kartellnämnd har uttalat ge en förhållandevis god bild av vilka formulärvillkor som f. n. förekommer på marknaden. Jag anser det osannolikt att den allmänna bilden av det rådande läget skulle förändras på något mera påtagligt sätt genom en mera omfattande kartläggning.

Det ligger i sakens natur att man vid utformningen av en lagstiftning byggd på en generalklausul måste ägna r ä t t s s ä k e r h e t s s y n p u n k t e r särskild uppmärksamhet. Själva lagstiftningsmetoden förutsätter som nämnts att lagstiftaren avstår från att i lagen precisera dennas närmare innehåll och i stället i vidsträckt omfattning överlämnar rättsbildningen till de tillämpande organen. Detta i sin tur innebär med nödvändighet att möjligheterna att bedöma lagens sakliga innebörd och att förutse dess verkningar blir mer begränsade än när man har att göra med en lagstiftning av traditionell typ med detaljerade rättsregler med entydigt angivna rekvisit. Med hänsyn härtill kommer det knappast heller i fråga hos oss att införa generalklausuler av det slag som det här gäller i rent straffrättslig lagstiftning, dvs. att knyta straffrättsliga sanktioner direkt till överträdelser av en generalklausul. Men det är inte heller innebörden av promemoriaföreläset. Den föreslagna lagstiftningen möjliggör inte ingripanden i efterhand med någon form av vare sig straffrättsliga eller civilrättsliga sanktioner med anledning av redan ingångna avtal utan syftar endast till att samhällsorganen med stöd av generalklausulen skall kunna meddela förbud för framtiden mot ett förfarande som bedöms såsom otillbörligt. Det är sålunda samma konstruktion som den vilken kommit till användning i marknadsföringslagen. I detta avseende har förslaget inte väckt några erinringar från remissinstanserna, och jag anser detta vara en lämplig konstruktion av lagstiftningen.

Om förarbetena till lagstiftningen endast innehåller allmänt hållna motivuttalanden som anger de principiella riktlinjerna för lagtillämpningen, kan det vara svårt att i förväg bedöma, huruvida ett visst avtalsvillkor skulle komma att stämplas som otillbörligt av det dömande organet i det

sammanhang företagen avser att använda villkoret. Även om den sanktion som kan komma i fråga endast utgörs av förbud mot fortsatt användning av villkoret skulle det kunna göras gällande att ovissheten om hur det dömande organet kommer att ställa sig trots allt kan vara besvärande, särskilt då för näringsidkarna. När det gäller att bedöma vilken betydelse som bör tillmätas den synpunkten måste emellertid hänsyn tas till hur den föreslagna lagstiftningen bör fungera i den praktiska tillämpningen.

Som jag avser att utveckla närmare i det följande, biträder jag promemorians förslag att uppgiften att övervaka marknaden och att på det allmännas vägnar föra talan om förbud mot otillbörliga villkor skall anförtros konsumentombudsmannen. Mitt förslag i den delen vilar också på förutsättningen, att konsumentombudsmannen skall kunna inte bara tillhandagå näringsidkarna med råd utan också — eventuellt i samarbete med företrädare för konsumentintressena — föra brett upplagda överläggningar med olika branschorganisationer om standardkontraktens utformning och innehåll.

Inom näringslivet säger man sig vara medveten om att en sanering av formulärrätten i konsumentvänlig riktning är av behovet påkallad. I så fall bör det också finnas goda förutsättningar för att konsumentombudsmannen och företagen i stor utsträckning skall kunna bli eniga om det standardiserade innehållet i olika kontraktsformulär på konsumtionsmarknaden. Genom förhandlingar och informella uppgörelser kommer det i själva verket att ganska snart kunna växa fram en praxis inom många branscher rörande tillbörligheten av skilda avtalsvillkor. Konsumentombudsmannen kommer givetvis inte att ingripa mot villkor som står i överensstämmelse med en sådan branschpraxis, såvida inte nya omständigheter eller andra särskilda skäl föreligger. Konsument- och löntagarorganisationer har visserligen enligt mitt förslag möjlighet att föra talan vid det dömande organet men det torde dock bli ganska sällsynt att sådan talan förs i fråga om villkor som konsumentombudsmannen bedömt vara rimliga.

Den erforderliga saneringen av formulärvillkoren kommer alltså att i stor utsträckning åstadkommas genom överläggningar mellan konsumentombudsmannen och företagen. Det dömande organets uppgift blir i huvudsak att ta ställning till viktiga prejudikatsfrågor och att avgöra fall där en positiv lösning inte kunnat uppnås genom överläggningar. Mot denna bakgrund är det enligt min mening inte ägnat att väcka några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att förarbetena inte innehåller några mer preciserade anvisningar för tillämpningen av generalklausulen.

En annan sak är att det vid en lagstiftning av detta slag är särskilt angeläget att de dömande uppgifterna anförtros ett högt kvalificerat organ som är väl skickat för de speciella uppgifter det här gäller och som kan

väntas tillvinna sig auktoritet och förtroende hos alla berörda parter. Till denna fråga får jag anledning återkomma i det följande.

En tredje invändning, som vid remissbehandlingen har framförts mot tanken att nu genomföra en näringsrättslig lagstiftning, går ut på att detta skulle vara ägnat att försvåra g e m e n s a m m a n o r d i s k a l ö s n i n g a r i arbetet med översyn av generalklausulerna inom civilrätten. Med anledning härav vill jag först framhålla att det f. n. inte råder nordisk rättslikhet på näringsrättens område. Olikheter finns också på här aktuella områden mellan olika nordiska länders civilrättsliga lagstiftning. Så t. ex. ger norsk rätt större möjligheter än svensk att jämka eller ogiltigförklara otillbörliga avtalsvillkor. Emellertid finns det enligt min mening med hänsyn till de direktiv som har lämnats för det pågående samnordiska utredningsarbetet rörande de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna anledning räkna med att blivande förslag till revision av dessa klausuler i alla de nordiska länderna kommer att gå i en riktning som harmonierar väl med de värderingar som avses ligga till grund för den nu aktuella svenska lagstiftningen.

6.2 Huvuddragen av lagstiftningen

I enlighet med vad jag har sagt i det föregående bör den nya lagstiftningen byggas upp kring en generalklausul, som ger samhällsorganen möjlighet att ingripa med förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. Härvid inställer sig till en början frågan hur lagens t i l l ä m p n i n g s o m r å d e bör avgränsas.

I promemorian förordas att lagen tar sikte på köp av varor och tjänster eller upplåtelse av nyttjanderätt till lösöre som den stora allmänheten, dvs. konsumenterna, ingår med näringsidkare. En sådan avgränsning av tillämpningsområdet har godtagits av flertalet remissinstanser. I några yttranden hävdas emellertid att lagen i princip bör omfatta alla de fall då en avtalspart söker utverka villkor som är otillbörliga mot den andra parten. Härvid påpekas bl. a. att man, i varje fall utanför privatkonsumtionens område, kan tänka sig situationer där det är köparen och inte säljaren som är den starkare parten och som därför kan diktera avtalets innehåll.

Den i promemorian föreslagna avgränsningen innebär att såväl avtal mellan privatpersoner som avtal näringsidkare emellan lämnas utanför men givetvis också att privatpersoners försäljningserbjudanden till näringsidkare undantas. Som jag inledningsvis har framhållit är det i första hand behovet av ett förstärkt rättsskydd för konsumenterna som motiverar en lagstiftning av den art det här gäller och som gör det angeläget att lagstiftningsåtgärder vidtas utan tidsutdräkt. Det är med andra ord sociala skyddssynpunkter som främst skall tillgodoses. Ett skyddsbehov av social karaktär föreligger framför allt på de områden där formulär-

rätten vunnit stor utbredning och där den ena parten i kraft av sin ekonomiska överlägsenhet kunnat genomdriva för honom särskilt förmånliga villkor på den andra partens bekostnad med påföljd att den balans mellan parterna som närings- och avtalsfriheten förutsätter har rubbats. En lagstiftning som syftar till inskränkningar i denna frihet bör inte sträcka sig längre än som är nödvändigt för att den rubbade balansen skall återställas. Med den utgångspunkten anser jag att det vid sidan av korrektiv som bl. a. förmögenhetsrättsliga generalklausuler kan erbjuda inte är behövligt att med stöd av en näringsrättslig förbudslagstiftning ingripa mot avtal som ingås mellan privatpersoner eller mot försäljningserbudanden som privatpersoner lämnar näringsidkare. När det återigen gäller köpeavtal som ingås mellan näringsidkare skall det inte bestridas att formulärrätten kommit att spela en viss roll och att det kan förekomma missbruk av avtalsfriheten i fall då den ena partens ekonomiska underlägsenhet avsevärt försvårar för honom att hävda sina intressen. Till skillnad från konsumenterna — varmed jag här åsyftar enskilda medborgare i deras egenskap av privatpersoner — har emellertid näringsidkarna vissa möjligheter att utan hjälp av lagstiftning komma till rätta med problemen. Flertalet näringsidkare är eller kan bli anslutna till organisationer med direkt uppgift att bevaka medlemmarnas intressen i bl. a. nu aktuella hänseenden. En företagare som skall göra inköp eller ingå andra avtal i och för den egna rörelsen har därför i realiteten större möjligheter än den enskilde konsumenten att påverka avtalsvillkoren. Detta gäller även i fall då det rör sig om en hantverkare, lantbrukare eller annan näringsidkare med begränsade ekonomiska resurser. Härtill kommer att en företagare normalt har större förutsättningar att överblicka innebörden och konsekvenserna av de avtal han ingår i och för sin näringsverksamhet, där han besitter yrkeskunskap, än den enskilde konsumenten har när det gäller inköp som han gör för sin privata konsumtion. Det sagda gäller vare sig företagaren uppträder som säljare eller som köpare.

Man bör också hålla i minnet att den tilltänkta lagstiftningen utgör en nyhet i svensk rätt och att redan detta är ett skäl för att till en början begränsa tillämpningsområdet till de områden där ett klart dokumenterat skyddsbehov föreligger. Jag vill emellertid inte utesluta att det kan bli anledning ta upp frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet till förnyad prövning, sedan den nya lagen varit i kraft någon tid och en bedömning av frågan kan göras i belysning av vunna erfarenheter.

I enlighet med det anförda biträder jag i princip det i promemorian framlagda förslaget att den nya lagen görs tillämplig endast på sådana villkor som ingår i näringsidkares försäljningserbudanden till konsumenter. Till frågan hur denna avgränsning bör närmare återspeglas i lagtexten återkommer jag i specialmotiveringen.

Enligt promemorian skall den nya lagen inte gälla i fråga om köp

av fast egendom eller upplåtelse av nyttjanderätt till sådan egendom. Hyresgästernas riksförbund har hävdad, att det på hyresområdet finns behov av åtgärder av det slag som förordas i promemorian. Det synes dock vara förbundets mening att frågan bör lösas inom ramen för hyreslagstiftningen. Enligt min mening bör den av förbundet väckta frågan inte behandlas i förevarande sammanhang. Jag vill sålunda godta förslaget, att den nu aktuella lagen inte skall gälla såvitt avser fast egendom.

I promemorian föreslås vidare den begränsningen av lagens tillämpningsområde att verksamhet vilken står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen skall undantas. Förslaget har godtagits av de flesta av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan, däribland bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen. I ett par remissyttranden har emellertid hävdats att lagen bör vara tillämplig för sådan verksamhet. Därvid har särskilt framhållits, att lagen om otillbörlig marknadsföring och konkurrensbegränsningslagen gäller också inom bank- och försäkringsväsendets områden.

Enligt bank- och försäkringsförfattningarna är de speciellt inrättade tillsynsmyndigheterna behöriga att granska och meddela föreskrifter om innehållet i avtalsformulär som används i bankernas resp. försäkringsbolagens förbindelser med allmänheten. Sådan granskning sker också f. n. i viss utsträckning. I det avseendet råder en skillnad mot vad som är fallet i fråga om bankernas och försäkringsbolagens reklam och andra marknadsföringsåtgärder och vad som gäller beträffande konkurrensbegränsning inom dessa verksamhetsområden. Jag anser det naturligt att behovet av kontroll- och övervakningsmöjligheter när det gäller villkoren i de avtal som banker och försäkringsbolag erbjuder allmänheten också i fortsättningen anförtros de särskilda inspektionsmyndigheterna. Jag vill inte utesluta att den granskningsverksamhet som nu sker kan behöva byggas ut och intensifieras. Bankinspektionen har i sitt remissyttrande också förklarat sig ämna öka sin aktivitet på detta område, och så kan inom ramen för nuvarande lagstiftning ske också i fråga om försäkringsinspektionens motsvarande verksamhet. Vad särskilt gäller bankverksamheten måste också beaktas det intresse som de penningvårdande myndigheterna kan ha att kunna anlägga speciella penningpolitiska aspekter på villkoren för bankernas kreditgivningsverksamhet.

En svaghet i det nuvarande systemet när det gäller villkorsövervakningen på bank- och försäkringsområdena är att inspektionsmyndigheterna inte har några tvångsmedel till sitt förfogande. Hittillsvarande erfarenheter visar emellertid att banker och försäkringsbolag lojalt följer de anvisningar som lämnas dem av inspektionsmyndigheterna. Skulle utvecklingen i framtiden göra det påkallat att samhället får starkare maktmedel till sitt förfogande synes det med hänsyn till vad

jag tidigare har anfört i varje fall ligga närmast till hands att problemet blir löst inom ramen för det nuvarande inspektionssystemet.

I enlighet med nu anförda synpunkter ansluter jag mig till förslaget att bank- och försäkringsverksamhet undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

En förutsättning för att en näringsidkare skall kunna förbjudas att framdeles begära tillämpning av visst avtalsvillkor skall enligt departementspromemorian vara att villkoret är otillbörligt. I själva lagförslaget talas om "villkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligen gynna näringsidkaren". I promemorian anges som karakteristiskt för vissa formulärvillkor, att de i större eller mindre utsträckning berövar konsumenten de rättigheter som tillkommer honom enligt gällande dispositiva rättsregler. Sådana villkor måste enligt promemorian ofta anses otillbörliga, om de innebär att konsumenten till skillnad från näringsidkaren blir bunden i olika hänseenden eller att näringsidkaren ensidigt tillförs vissa rättigheter samtidigt som konsumenten belastas med diverse förpliktelser.

I anslutning till dessa allmänna uttalanden görs i promemorian en genomgång och en värdering av ett antal ofta förekommande formulärvillkor. Framställningen utmynnar i vissa bedömningar rörande tillbörligheten av dessa villkor. Jag har i det föregående utförligt redogjort för innehållet i promemorian i denna del och hänvisar till denna redogörelse.

De uttalanden i promemorian som är av principiell natur och inte har anknytning till specificerade typer av avtalsvillkor har inte rönt någon gensaga under remissbehandlingen. Bedömningen i promemorian av enskilda villkor har däremot föranlett kritik från två delvis skilda utgångspunkter. Vissa remissinstanser anser att uttalandena i promemorian är alltför vaga eller allmänt hållna och därigenom inte ägnade att ge tillräcklig vägledning för generalklausulens framtida tillämpning. I åtskilliga yttranden åter hävdas att de bedömningar som görs vilar på osäker grund och därmed blivit för kategoriska. I dessa yttranden betonas att ett avtal är ägnat att inge betänkligheter framför allt i de fall då avtalet som helhet ensidigt gynnar säljaren-näringsidkaren och att således värderingen av de enskilda avtalsvillkoren måste ske med utgångspunkt i en samlad bedömning av parternas samtliga rättigheter och skyldigheter. Det framhålls särskilt att prissättningen kan spela en avgörande roll vid bedömningen av övriga avtalsvillkor och att bedömningen kan variera från en bransch till en annan och även i övrigt måste göras under hänsynstagande till samtliga de omständigheter under vilka avtalet ingås. Synpunkter av detta slag framförs av bl. a. köplagssakkunniga, som uttalar att det visserligen ibland kan vara möjligt att om en klausul fälla det omdömet att den alltid eller så gott som alltid är otillbörlig. I allmänhet ligger det dock enligt de sakkunniga inte till på det sättet, efter-

som klausulen måste ses i sitt sammanhang och bedömas med hänsyn till de skiftande förhållandena.

För egen del kan jag till en början instämma i de allmänna synpunkter som har kommit till uttryck i promemorian och under remissbehandlingen. Ett avtalsvillkor får typiskt sett anses som otillbörligt mot konsumenten, om det med avvikelse från gällande dispositiva rättsregler ger näringsidkaren en förmån eller berövar konsumenten en rättighet och därigenom åstadkommer en sådan snedbelastning i fråga om parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet, att en genomsnittligt sett rimlig balans mellan parterna inte längre är för handen. Det blir fråga om en totalbedömning av avtalets verkningar för avtalsparterna, vid vilken såväl priset som övriga avtalsvillkor måste tas i betraktande. Det är härvid att märka, att ett enskilt villkor, som sett isolerat kan synas vara mycket ofördelaktigt för konsumenten, likväl kan böra godtas med hänsyn till att denne genom övriga villkor beretts förmåner som kan anses återställa balansen mellan parterna. I det sammanhanget bör särskilt understrykas vad som i promemorian uttalas därom att den nya lagstiftningen inte skall kunna användas som ett instrument för priskontroll men att å andra sidan bedömningen av övriga villkor måste ske under hänsynstagande till vederlagets storlek.

De rättstillämpande myndigheternas bedömning skall alltså ske med utgångspunkt i en jämförelse med de verkningar som skulle följa av gällande rättsregler, främst då köplagens dispositiva bestämmelser. När det gäller att bedöma hur stora avvikelser från dessa regler som skall tolereras har man givetvis att beakta i vad mån de aktuella rättsreglerna verkligen återspeglar det rättstillstånd som under rådande samhällsförhållanden anses önskvärt.

Den värdering av olika avtalsvillkor som gjorts i promemorian har skett utan anknytning till konkreta försäljningserbudanden och utan möjlighet att ta hänsyn till mångfalden av tänkbara variationer i fråga om olika villkorskombinationer och prisnivåer eller till de omständigheter i övrigt under vilka erbjudandena lämnas. En sådan värdering kan enligt min mening inte tjäna syftet att ge bestämda detaljanvisningar för om eller när ett visst villkor skall bedömas som otillbörligt. Preciserade anvisningar skulle i själva verket kunna äventyra möjligheterna för de lagtillämpande myndigheterna att förverkliga lagstiftarens intentioner. Som har påpekats i flera remissyttranden måste det ske en totalbedömning av standardkontraktets rättsverkningar och ekonomiska konsekvenser. Men dessa är i sin tur i avsevärd mån beroende av faktorer som inte kan överblickas på förhand. Förhållandena på marknaden undergår kontinuerliga förändringar, som kan föranleda näringsidkarna att i sina avtalsformulär föra in nya eller avlägsna äldre villkor, något som i sin tur kan på ett avgörande sätt rubba förutsättningarna för en villkorsvärdering som har gjorts från andra utgångs-

punkter. Bestämda och detaljerade motivuttalanden från lagstiftarens sida kan under sådana förhållanden komma att styra utvecklingen i en annan riktning än som varit åsyftad och därigenom motverka sitt ändamål.

Jag anser mig varken kunna eller böra här ta ställning i detalj till alla de uttalanden om olika villkor eller villkorstyper som har gjorts i promemorian eller till den kritik av dessa uttalanden som har förts fram under remissbehandlingen. I allt väsentligt delar jag emellertid de allmänna värderingar som ligger till grund för bedömningarna i departementspromemorian. För en del uppenbara fall är det också möjligt att utan reservationer bekräfta de slutsatser man kommit till i promemorian. Sålunda är det t. ex. tydligt att ett villkor, varigenom säljaren bereds en till tiden obegränsad acceptfrist och således köparen hålls ensidigt bunden vid sitt anbud under obegränsad tid alltid är att anse som otillbörligt. Detsamma gäller i fråga om användandet av klausulen "i befintligt skick" vid försäljning av fabriksnya varor. S. k. garantiutfästelser som inte ger köparen någon som helst rätt att häva köpet på grund av fel i godset måste också anses otillbörliga, även om de ger köparen en vidsträckt rätt att få felet avhjälpt och även om denna rätt kan göras gällande under en tid som överstiger den ettåriga preskriptionstid för talan med anledning av fel i godset som köplagen föreskriver. I än högre grad gäller detta omdöme i fråga om klausuler som innebär att det är säljaren — eller eventuellt fabrikanten resp. dennes generalagent — som ensidigt avgör huruvida fel i godset föreligger eller om ett uppkommet fel beror på försummelse från köparens sida. Ett "force-majeure"-villkor som ger säljaren rätt att under obestämd tid uppskjuta fullgörandet av sin leveransskyldighet på grund av omständigheter som ligger utom hans kontroll måste också genomgående betecknas som otillbörligt mot konsumenten. På samma sätt har man otvivelaktigt att bedöma en prishöjningsklausul, som innebär att säljaren kan ensidigt höja det avtalade priset under hänvisning till vilka som helst omständigheter inom eller utom hans kontroll.

Denna korta exemplifiering ger emellertid inte något besked om hur villkorsbedömningen skall utfalla, när villkor av nu angivet slag underkastats modifikationer till konsumenternas förmån eller med andra ord hur långtgående modifikationer i den riktningen som bör krävas för att villkoren skall kunna godtas. Av skäl som jag tidigare har anfört är det inte heller möjligt att på förhand ta ställning till dessa frågor. Endast med kännedom om marknadsförhållandena inom vederbörande bransch och hela innehållet i aktuella kontraktsformulär är det t. ex. möjligt att bedöma hur lång acceptfrist som det kan anses rimligt att säljaren förbehåller sig, under vilka omständigheter köparen skall ha rätt att häva köpet på grund av fel i godset, vilka förhållanden säljaren skall kunna åberopa som grund för höjning av det avtalade priset osv. Frå-

gor av denna art måste därför överlämnas åt de rättstillämpande organen att besvara om och när avtalsformulär kommer under deras prövning.

Vad jag nu sagt innebär inte att det dömande organet skall gå in på en granskning av individuella avtal. Dess uppgift är att göra en bedömning av om ett villkor typiskt sett är otillbörligt gentemot konsumenterna sedda som ett kollektiv. Det är en sådan typbedömning som måste ligga till grund för varje konkret förbudsbeslut. Hur generell bedömningen kan göras beror på omständigheterna.

Den nu förda diskussionen om innebörden av otillbörlighetsrekvisitet har avsett en bedömning av avtalsvillkoren med avseende på deras sakliga innehåll och de rättsverkningar som de är avsedda att medföra. Det finns emellertid en annan betydelsefull aspekt på de villkor som brukar tas upp i standardkontrakten. Det är inte alldeles ovanligt att ett villkor, mot vilket det från sakliga synpunkter kanske inte finns anledning till någon erinran, utformas på ett sätt som är ägnat att vilseleda konsumenten rörande villkorets faktiska innebörd utan att det dock är fråga om något bedrägligt förfarande från näringsidkarens sida. Omständigheter av detta slag bör kunna medföra att ett avtalsvillkor stämplas som otillbörligt och föranleda förbud enligt den nya lagen. För att åskådliggöra det sagda vill jag som exempel ta det fallet att en vara säljs "i befintligt skick". Enligt gällande rätt har säljaren trots klausulen ett visst ansvar för varans beskaffenhet. Den som inte är juridiskt kunnig uppfattar emellertid lätt klausulen såsom en praktiskt taget total friskrivning från säljarens sida, såvida inte innebörden av klausulen närmare preciseras i avtalet. En sådan missuppfattning kan leda till att köparen-konsumenten avstår från att genomdriva anspråk på grund av avtalet som i och för sig är välgrundade.

Slutligen vill jag något beröra en närliggande typ av avtalsvillkor, som visserligen inte kan sägas vara otillbörliga på grund av sitt innehåll eller på grund av att de utformats på ett sätt som vilseleder konsumenten i fråga om den sakliga innebörden men som genom det sätt på vilket de presenteras för konsumenten är ägnade att inge honom en felaktig föreställning om ett särskilt fördelaktigt erbjudande och av den anledningen framstår som otillbörliga. Jag tänker här närmast på de s. k. garantier som ofta utställs till köpare av vissa kapitalvaror, såsom bilar, kameror, klockor, hushållsmaskiner o. d. I vidsträckt omfattning innebär dessa garantier sådana inskränkningar i vissa av de förpliktelser som åvilar säljaren enligt köplagen, att konsumenten totalt sett i själva verket får sin ställning försämrad. Genom att villkor av detta slag presenteras som förmånliga garantierbjudanden väcker de emellertid hos konsumenten föreställningen om särskilt långtgående åtaganden från säljarens sida. Även när det gäller villkor av annat slag kan det tänkas att de presenteras i former som på detta sätt vilseleder konsumenten i fråga om för-

säljningserbjudandets värde och på den grund bör bedömas som otillbörliga. Vilseledande eller oklar presentation av avtalsvillkor omfattas i och för sig av marknadsföringslagen. Men presentationen och det sätt på vilket villkoret är ägnat att uppfattas kan öva inflytande även vid den bedömning som skall ske enligt den nu föreslagna lagen. Det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att i det särskilda fallet avgöra om ingripande skall ske med stöd av marknadsföringslagen eller den nu aktuella lagen.

Vad jag hittills har sagt angående otillbörlighetsbedömningen har i första hand avsett sådana konsumentköp av mer alldaglig art som sker enligt formulärrättens standardkontrakt. Det kan emellertid också inträffa att konsumenter köper kapitalvaror under mera särpräglade förhållanden. Sådana avtal har ofta inte samma karaktär av masstransaktioner som normala konsumentköp, och köparna har i dessa mera speciella fall väsentligt större möjligheter att inverka på avtalens utformning. Behovet av skydd för konsumenterna är därför inte lika framträdande i dessa situationer. Men även i dessa fall kan situationen vara sådan att konsumenterna är i ett klart underläge i förhållande till säljarna. På sätt som har förutsatts i promemorian bör därför den nya lagen i princip kunna tillämpas också i fall av denna art.

Jag vill i detta sammanhang även beröra vad som i något remissyttande har betecknats som "agreed documents" dvs. avtalsformulär som har tillkommit efter förhandlingar mellan berörda parter organisationer. Eftersom det ännu inte finns något organisationsväsende i egentlig mening på konsumentensida, torde sådana avtalsvillkor f.n. vara en okänd företeelse i vårt land såvitt gäller sådana avtal mellan näringsidkare och konsumenter som skall omfattas av den nya lagstiftningen. Men i den mån sådana "agreed documents" framdeles kommer till stånd på det nu aktuella området, finns det givetvis anledning räkna med att de överenskomna avtalsvillkoren i stort sett kommer att återspegla en rimlig avvägning mellan avtalsparternas berättigade intressen. Det kan dock inte uteslutas att i något fall en efterföljande objektiv granskning av ett avtalsformulär som tillkommit efter förhandlingar av detta slag ger vid handen att ett visst villkor visat sig leda till sådana praktiska konsekvenser att villkoret bör stämpas som otillbörligt. Det måste också beaktas att förhållandena på marknaden ständigt förändras och att sådana förändringar kan föranleda att vad som vid en viss tidpunkt bedömts representera en välbalanserad avvägning av parternas rättigheter och skyldigheter senare bör bedömas på ett annat sätt. Den nya lagen bör av dessa skäl ge möjlighet att ingripa också mot villkor i "agreed documents".

Det nu sagda gäller i princip också villkor som tillkommit efter sådana i det föregående berörda överläggningar om utformningen av standardvillkor som konsumentombudsmannen — eventuellt tillsam-

mans med särskilda företrädare för konsumentintressen — kan komma att föra med representanter för näringslivet. Emellertid får man utgå från att konsumentombudsmannen inte kommer att genom förbudstalan ingripa mot villkor som han själv medverkat till, såvida inte väsentligt ändrade förhållanden inträtt eller andra särskilda skäl föreligger. Ett sådant ingripande lär under alla förhållanden komma att föregås av nya överläggningar av liknande art. Eftersom sådana överläggningar i flertalet fall kan väntas leda till informella uppgörelser, torde möjligheterna att ingripa i hithörande fall få begränsad praktisk betydelse.

Som jag tidigare har nämnt skall i överensstämmelse med vad som har föreslagits i departementspromemorian en näringsidkare som lämnar konsumenterna försäljningserbjudande på villkor som är att anse som otillbörligt kunna drabbas av förbud mot fortsatt användning av villkoret. Enligt promemoriaförslaget skall sådant förbud normalt förenas med vite. I dessa hänseenden överensstämmer förslaget i princip med vad som för motsvarande fall gäller enligt marknadsföringslagen. Det har allmänt godtagits av remissinstanserna och även jag biträder förslaget i denna del.

Till frågan om den närmare utformningen av generalklausulen med avseende på den sakliga räckvidden av förbuden i de enskilda fallen återkommer jag i specialmotiveringen.

En betydelsefull fråga, som har föranlett meningsskiljaktigheter under remissbehandlingen, är vilka myndigheter som skall handha tillämpningen av den nya lagstiftningen. I departementspromemorian förordas i det avseendet samma lösning som i marknadsföringslagen. Förslaget innebär således, att förbud med stöd av generalklausulen skall meddelas av marknadsrådet som första och enda instans, att konsumentombudsmannen får till uppgift att övervaka marknaden och att föra talan om förbud enligt generalklausulen inför marknadsrådet, att konsumentombudsmannen i fall som inte är av större vikt skall kunna meddela förbudsföreläggande vars godkännande av vederbörande näringsidkare förlämnar föreläggandet samma verkan som ett av marknadsrådet meddelat förbud, samt att vid överträdelse av förbud eller godkänt förbudsföreläggande som förenats med vite frågan om utdömande av vitet avgöres av allmän domstol på talan av allmän åklagare.

Såvitt gäller konsumentombudsmannens befattning med frågor om otillbörliga avtalsvillkor och med mål eller ärenden enligt den nya lagen har promemoriaförslaget i huvudsak vunnit remissinstansernas gillande. En remissinstans anser emellertid, att frågor om avtalsvillkor alltid är av stor vikt och därför inte bör kunna avgöras genom förbudsföreläggande. För min del anser jag att det särskilt i sådana fall när ett formulärvillkor tidigare har stämplat som otillbörligt bör vara möjligt att använda förbudsföreläggande mot näringsidkare som inte berörs av tidigare meddelat förbud. Jag vill även i övrigt biträda för-

slaget i vad det rör konsumentombudsmannens befattning med de aktuella frågorna. Detsamma gäller förslaget att frågor om utdömande av förelagt vite skall handläggas av allmän domstol.

Meningarna har varit mera delade när det gäller frågan om marknadsrådets befattning med den nya lagstiftningen. Majoriteten av remissinstanserna har godtagit promemoriaförslaget. Vissa remissinstanser hävdar emellertid att de dömande funktionerna bör anförtros allmän domstol med bibehållande av den vanliga instansordningen. I andra hand kräver dessa remissinstanser att marknadsrådets beslut skall kunna överklagas i högsta domstolen. Kravet på ett flerinstanssystem har motiverats främst från rättssäkerhetssynpunkt.

Med hänsyn till den stora betydelse för rättsbildningen på förevarande område som de rättstillämpande myndigheterna kommer att få enligt den nya lagstiftningen är det enligt min mening av största vikt, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, att lagtillämpningen anförtros organ med framträdande sakkunskap på ifrågavarande rättsområde. Det är också angeläget att den dömande myndigheten ges en sådan sammansättning att den kan förväntas tillvinna sig auktoritet och förtroende hos de båda huvudgrupper av intressenter som berörs av den nya lagstiftningen, dvs. konsumenter och näringsidkare. Dessa önskemål tillgodoses bäst genom att företrädare för de båda intressegrupperna får säte i det dömande organet. En direkt intresserepresentation av detta slag är främmande för det allmänna domstolsväsendet. Rättegångsbalkens förfaranderegler lämpar sig inte heller väl på förevarande område, där friare handläggningsformer kan väntas i avsevärd mån befrämja en allsidig prövning och en för alla parter önskvärd snabbhet i förfarandet. Dessa omständigheter talar för att lagtillämpningen bör anförtros marknadsrådet där konsumenter och näringsidkare redan är representerade. Förfarandereglerna enligt lagen om marknadsråd synes ge tillräckligt utrymme för önskvärd flexibilitet och snabbhet i handläggningen. Av stor betydelse är också det samband som enligt vad jag tidigare har påpekat i vissa fall råder mellan frågor om otillbörlig marknadsföring och frågor om otillbörliga avtalsvillkor. Endast genom att anförtro tillämpningen av båda de aktuella lagarna åt samma myndighet kan man säkerställa konsekvens och enhetlighet i rättstillämpningen.

På grundval av dessa överväganden har jag i likhet med majoriteten av remissinstanserna stannat för att den dömande funktionen enligt den nya lagen bör tilläggas marknadsrådet. Kvar står emellertid frågan om rådet bör vara enda instans eller om dess avgöranden enligt generalklausulen skall kunna överklagas.

Jag har redan framhållit det angelägna i att rättsbildningen på förevarande område sker under direkt medverkan av företrädare för konsumenter och näringsidkare. Det önskemålet skulle inte bli till-

godosett i full utsträckning, om man ger parterna möjlighet att föra talan mot marknadsrådets beslut i högsta domstolen. Med den sammansättning marknadsrådet har finns det anledning att utgå från att man skall få en i det slag av ärenden det här är fråga om så kvalificerad och auktoritativ bedömning som det rimligen går att åstadkomma. Ett system med marknadsrådet som enda dömande instans gav inte upphov till betänkligheter hos riksdagsmajoriteten vid införande av marknadsföringslagen (se prop. 1970: 57 s. 162 och 3LU 45 s. 90). Det finns enligt min mening inte anledning till annan bedömning av rättssäkerhetsfrågan i det nu aktuella sammanhanget. Med hänsyn till sambandet mellan lagstiftningen om marknadsföring och lagstiftningen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor är det angeläget att de båda lagarna i förevarande hänscende utformas på samma sätt. Det skulle te sig egendomligt om marknadsrådet fick en mindre framskjuten ställning enligt den nu aktuella lagen än enligt marknadsföringslagen. Jag biträder därför förslaget att marknadsrådet skall vara enda instans för prövning av mål enligt generalklausulen i den nya lagen.

I fråga om förfarandet vid prövning av frågor om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor innebär promemoriaeförslaget att i allt väsentligt samma regler skall gälla som vid prövning av ärenden om förbud enligt generalklausulen i lagen om otillbörlig marknadsföring. Förslaget innebär i huvudsak följande. Ansökan om förbud skall i första hand göras av konsumentombudsmannen. Beslutar denne i visst fall att inte ansöka om förbud, kan sådan ansökan göras av samman slutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. Beslut med anledning av förbudsansökan utgör inte hinder att frågan prövas på nytt när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Motsvarande skall gälla i fråga om omprövning av fråga som avgjorts genom att ett av konsumentombudsmannen meddelat förbuds föreläggande har godkänts. Föreligger särskilda skäl kan marknadsrådet meddela interimistiskt vitesförbud. Talan vid allmän domstol om utdömande av vite skall föras av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller av annan som hos marknadsrådet har ansökt om förbudet.

Under remissbehandlingen har promemoriaeförslagets regler i fråga om förfarandet i huvudsak fått ett positivt mottagande. Vissa förslag till ändringar framförs emellertid. Från näringslivets sida ifrågasätts sålunda om inte förhandlingar för att få till stånd en frivillig uppgörelse bör kunna ske inför marknadsrådet. Vidare förordas att en näringsidkare skall kunna föra fastställsetalan om att ett av honom använt avtalsvillkor inte är otillbörligt. Det föreslås också att beslut med anledning av sådan talan liksom beslut, varigenom förbudstalan ogillas, skall kunna ändras bara om nya omständigheter har inträffat.

För egen del anser jag i likhet med majoriteten av remissinstanserna

att reglerna om förfarandet i ärenden enligt marknadsföringslagen i sina huvuddrag är väl lämpade också för ärenden enligt den nu aktuella lagen. Beträffande de önskemål om avvikelser från dessa regler som har förts fram under remissbehandlingen vill jag anföra följande.

Som jag tidigare har framhållit skall konsumentombudsmannen i första hand försöka få till stånd rättelse på frivillig väg. Hans verksamhet bör inte begränsas till att avse undanröjande av enskilda avtalsvillkor, vilka är att anse som otillbörliga. Han bör utnyttja möjligheterna att inleda brett upplagda överläggningar med representanter för näringslivet i syfte att genom frivilliga uppgörelser få till stånd en utformning av formulärrätten som innefattar en för både konsumenter och näringsidkare godtagbar avvägning av de motstående intressena. Bedrivs konsumentombudsmannens verksamhet på detta sätt synes det knappast finnas behov av särskilda regler om förhandlingar inför marknadsrådet i syfte att få till stånd frivilliga uppgörelser. Några sådana regler har inte heller tagits upp i marknadsföringslagen och jag kan inte finna några bärande skäl att inom ramen för ett i övrigt ensartat system införa en annan ordning på det nu aktuella området. I praktiken torde f. ö. ändamålet med sådana förhandlingar inför marknadsrådet som näringslivet åsyftar kunna tillgodoses utan att man inför några särskilda regler här om. Jag förutsätter nämligen att konsumentombudsmannen i de undantagsfall, då hans motpart först under förhandlingarna i marknadsrådet förklarar sig beredd att godta konsumentombudsmannens ståndpunkt, låter sig nöja därmed och återkallar sin talan. I de fall då konsumentombudsmannen väckt en förbudstalan i direkt avsikt att få till stånd ett auktoritativt principavgörande bör motpartens ståndpunkt dock inte tillmätas avgörande betydelse. Motsvarande gäller i de fall där konsumentombudsmannen anser sig inte kunna förlita sig på att hans motpart — eller andra näringsidkare i samma bransch — kommer att lojalt foga sig efter en frivillig uppgörelse.

På nu anförda skäl anser jag det inte nödvändigt eller ens lämpligt att särskilda föreskrifter meddelas om förhandlingar inför marknadsrådet med syfte att få till stånd frivilliga uppgörelser.

Önskemålet från näringsidkarnas sida att kunna på förhand få ett auktoritativt besked om ett visst avtalsvillkor är otillbörligt eller inte är i och för sig förståeligt. I princip skulle detta behov kunna tillgodoses på två sätt, nämligen genom att näringsidkare ges möjlighet att föra sådan fastställsetalan som åsyftas i näringslivets remissyttrande eller genom att konsumentombudsmannen tilläggs befogenhet att ge bindande förhandsbesked om att han inte avser att föra förbudstalan med avseende på ett honom underställt avtalsvillkor.

Jag vill till en början erinra om att ingen av dessa möjligheter står öppen enligt marknadsföringslagen, när det gäller planerade reklam- eller andra marknadsföringsåtgärder (frågan om förhandsbesked av kon-

sumentombudsmannen diskuterades i prop. 1970: 58 s. 16). Detta gäller trots att kostnaderna för en brett upplagd reklamkampanj ofta är betydande och att ett förbud mot en redan påbörjad kampanj därför kan leda till avsevärda förluster för vederbörande näringsidkare. På det nu aktuella området torde de ekonomiska konsekvenserna av ett förbud i regel vara mindre kännbara, och behovet av att kunna få förhandsgodkännande framträder därför mindre starkt. Redan dessa förhållanden talar mot att man här inför en ordning som saknar motsvarighet på marknadsföringens område. För denna ståndpunkt talar också det nära samband som enligt vad jag tidigare har påpekat i vissa fall råder mellan de båda lagarna och som medför att det ibland kan bli aktuellt att bedöma ett avtalsvillkor enligt både marknadsföringslagen och den nya lagstiftningen. Det är ett självklart önskemål att i sådana fall ärendena enligt de båda lagarna så långt möjligt handläggs enligt samma förfaranderegler.

Nu anförda synpunkter föranleder mig att avvisa tanken på förhandsgranskning av avtalsvillkor, vare sig i form av en prövning av marknadsrådet med anledning av fastställsetalan från en näringsidkares sida eller i form av bindande förhandsbesked från konsumentombudsmannen.

Mitt ställningstagande i denna fråga torde i praktiken inte få nämnvärt ogynnsamma konsekvenser för näringsidkarna. Av vad jag tidigare anfört rörande konsumentombudsmannens verksamhet framgår att jag förutsätter att han skall vara beredd att på begäran ta upp diskussioner med företrädare för näringslivet om tillbörligheten av avtalsvillkor som näringsidkarna önskar tillämpa. Även om de underhandsbesked som konsumentombudsmannen därvid lämnar inte blir på något sätt bindande för honom, lär man kunna utgå från att han knappast i något fall kommer att frånga sitt besked utan att sådana ändrade förhållanden inträtt eller nya omständigheter tillkommit som rubbat förutsättningarna för hans tidigare ställningstagande. Genom konsultationer och överläggningar med konsumentombudsmannen torde därför näringsidkarna i realiteten kunna nå väsentligen samma resultat och samma mått av trygghet som en lagreglerad ordning om bindande förhandsprövning av konsumentombudsmannen eller marknadsrådet skulle innebära.

Det råder enighet om att det bör finnas möjligheter till omprövning av såväl marknadsrådets beslut med anledning av en förbudstalan — vare sig beslutet innebär ett förbud eller talan har ogillats — som avgöranden vilka har formen av godkänt förbudsföreläggande. Förutsättningarna för en sådan omprövning skall enligt promemorieförslaget vara desamma som har föreskrivits för motsvarande fall i marknadsföringslagen, dvs. att ändrade förhållanden har inträtt eller att annat särskilt skäl föranleder en omprövning. Från näringslivets sida har föreslagits att möjligheterna att ompröva marknadsrådets beslut att ogilla en för-

budstalan inskränks till att avse endast fall då nya omständigheter har inträffat. Enligt min mening kan det emellertid inte helt uteslutas att en omprövning av rådets beslut framstår som påkallad även i andra situationer. Jag anser därför att möjligheterna till omprövning i den nu aktuella lagen bör vara desamma som enligt marknadsföringslagen.

Slutligen bör här beröras ett av näringsfrihetsrådet i dess remissyttrande väckt förslag om att lagen (1956: 245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden utvidgas till att omfatta även sådana avtalsformulär på vilka den nya lagstiftningen blir tillämplig. Syftet med detta förslag är att skapa garantier för att konsumentombudsmannen får tillgång till de på marknaden förekommande avtalsformulären.

Det är givetvis angeläget att inte avtalsformulär mot vilkas innehåll det kan bli aktuellt att ingripa med stöd av den nya lagen kan undanhållas konsumentombudsmannen i dennes övervakande verksamhet. En förutsättning för att ingripande mot ett avtalsformulär överhuvudtaget skall kunna ske är emellertid i enlighet med vad jag har sagt i det föregående att vederbörande näringsidkare faktiskt har riktat ett försäljningserbjudande till åtminstone någon konsument och därmed påkallat tillämpning av formulärvillkoren. Men det innebär att formuläret åtminstone i någon utsträckning har gjorts känt. Några svårigheter för konsumentombudsmannen att i detta läge få tillgång till formuläret torde knappast uppkomma. Jag anser därför att det f. n. inte föreligger något behov av särskilda regler om uppgiftsskyldighet i fråga om avtalsformulär.

Som har framhållits under remissbehandlingen kan det vara lämpligt att konsumentombudsmannen ges möjlighet att få biträde i sin utredningsverksamhet av statens pris- och kartellnämnd. Bestämmelse härom torde kunna meddelas av Kungl. Maj:t.

Den nya lagen föranleder vissa smärre ändringar av närmast teknisk natur i lagen om marknadsråd. Härtill återkommer jag i specialmotiveringen, där jag också kommer att behandla vissa detaljspörsmål rörande förfarandet vid handläggning av mål och ärenden enligt den nya lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

7. Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

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

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Rörande de enskilda bestämmelserna i lagförslagen vill jag ytterligare anföra följande.

8. Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor

1 §

Denna paragraf innehåller den i det föregående berörda generalklausulen.

Första stycket

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen skall den nya lagen vara tillämplig i fråga om avtal som avser näringsidkares försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänster till konsument för privat konsumtion. I promemoriaförslaget har denna avgränsning av tillämpningsområdet lagtekniskt uttryckts genom att där talas om erbjudande som näringsidkare lämnar konsument att förvärva vara eller tjänst. Under remissbehandlingen har förslaget inte föranlett annan erinran än att det från vissa håll ifrågasatts om uttrycket konsument på ett tillräckligt tydligt sätt anger den grupp adressater för erbjudandena som det är fråga om.

Jag är medveten om att termen konsument är vag. Termen torde emellertid i stort sett förmedla en korrekt uppfattning om lagens innebörd och det är under alla förhållanden svårt att finna något bättre och mera precist uttryckssätt. För att markera att här åsyftas en snävare begränsning av kretsen av adressater än som ligger enbart i begreppet konsument förordar jag emellertid att lagtexten kompletteras med ett rekvisit som rymmer en karaktäristik av den typ av avtal som lagen bör ta sikte på. Lagen bör sålunda avse endast avtal om förvärv av vara eller tjänst "för privat bruk".

Generalklausulen skall som jag tidigare har nämnt medge ingripande med förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. I promemoriaförslaget talas om "villkor som — — — måste anses otillbörligen gynna näringsidkaren — — —". Enligt min mening bör det komma tydligare till uttryck att tillbörlighetsbedömningen i första hand bör ske ur konsumentens synvinkel och mindre utifrån synpunkten i vad mån näringsidkaren drar fördel av avtalsvillkoret. Jag förordar därför att lagtexten jämkas så att den i stället — i nära överensstämmelse med uttrycks sättet i 1 § marknadsföringslagen — tar direkt sikte på villkor som är otillbörligt mot konsumenten.

I näringslivets remissyttrande har förordats att förutsättningarna för ingripande mot ett avtalsvillkor skärps genom att i lagtexten anges att förbud skall kunna meddelas endast om villkoret är "uppenbart" otillbörligt. Som skäl för ändringen åberopas bl. a. att man härigenom skulle uppnå överensstämmelse med vad som f. n. gäller enligt de för mögenhetsrättsliga generalklausulerna, enligt vilka ett avtalsvillkor kan

jämkas eller helt åsidosättas endast om dess tillämpning skulle vara uppenbart otillbörlig.

Av skäl som jag har utvecklat i det föregående anser jag det inte vara något oefftergivligt krav att det råder full överensstämmelse mellan de berörda civilrättsliga bestämmelserna och den nu aktuella näringsrättsliga generalklausulen i fråga om förutsättningarna för reglernas tillämpning. Sakliga skäl talar i själva verket mot att en sådan överensstämmelse eftersträvas. Den hittillsvarande tillämpningen av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna har varit restriktiv. Syftet med den nu ifrågavarande lagstiftningen sträcker sig längre. Avsikten är att ingripande skall kunna ske även i fall som med den uttolkning domstolarna hittills har gett de motsvarande civilrättsliga reglerna inte skulle omfattas av dessa. Det är angeläget att denna skillnad markeras redan i utformningen av generalklausulen i den nya lagen och jag kan därför inte biträda näringslivets förslag. Jag vill i sammanhanget erinra om att det i direktiven för den nya utredningen för översyn av de förmögenhetsrättsliga generalklausulerna klart utsagts att dessa bör få ett vidsträcktare tillämpningsområde än de har f. n.

Enligt promemorieförslaget skall bedömningen av ett villkors tillbörlighet ske under hänsynstagande till "vederlaget och övriga omständigheter". Syftet med det särskilda omnämmandet av vederlaget är att markera å ena sidan att generalklausulen inte skall kunna användas i priskontrollerande syfte men å andra sidan också att priset på varan måste tas i betraktande vid bedömningen av övriga villkor. Under remissbehandlingen har framförts önskemål om ett förtydligande av lagtexten på denna punkt så att det angivna syftet framträder klarare. För egen del kan jag emellertid inte finna något sådant förtydligande behövt och jag anser därför att den i promemorian föreslagna formuleringen bör godtas.

Enligt vad jag har framhållit i den allmänna motiveringen skall den nya lagen i första hand ta sikte på villkor i formulärrättens standardavtal men också vara tillämplig i fråga om avtal som inte har masskaraktär utan utformats separat för enskilda fall. Det är å andra sidan tydligt att i dessa senare situationer ett ingripande med stöd av lagen är påkallat endast under förutsättning att ett avgörande av marknadsrådet kan väntas få prejudicerande betydelse eller på annat sätt kan få verkningar för konsumenterna i ett stort antal fall, t. ex. när det kan antas att ett visst avtal eller ett visst villkor kommer att systematiskt användas under liknande omständigheter också mot andra konsumenter. Att ingripande inte bör ske i enstaka fall utan principiell betydelse bör enligt min mening komma till uttryck i lagtexten, lämpligen genom att det där anges att förbud kan meddelas bara om det finnes påkallat från allmän synpunkt.

Ett förbud av marknadsrådet skall enligt promemoriaförslaget gå ut på att näringsidkaren framdeles inte får begära att "samma eller liknande villkor" skall gälla i motsvarande sammanhang. Tanken är att ett förbud skall anses överträtt, även om mindre justeringar i villkorets formulering har skett. I sak har denna ståndpunkt inte föranlett några erinringar under remissbehandlingen. Mot lagtextens formulering har emellertid bl. a. näringslivet invänt att uttrycket "samma eller liknande" villkor inte är tillräckligt preciserat. Näringslivet föreslår i stället uttrycket "samma eller väsentligen samma" villkor. Detta förmedlar också enligt min mening på ett bättre och tydligare sätt vad som åsyftas, och jag förordar därför en jämkning av lagtexten i enlighet med förslaget.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående bör på sätt som har föreslagits i promemorian och i överensstämmelse med vad som gäller enligt 1 § marknadsföringslagen ett förbud enligt den nya lagen normalt förenas med vite.

Enligt promemoriaförslaget kan förbud endast riktas mot den näringsidkare som har lämnat konsumenten erbjudandet i fråga. Ingridande skall emellertid kunna ske mot villkor som otillbörligen gynnar näringsidkaren "eller någon i vars ställe denne är". Med detta tillägg åsyftas enligt promemorian närmast sådana situationer då en näringsidkare i förhållande till fabrikanten av de varor som han saluför har förbundit sig att tillämpa vissa villkor i sina avtal med konsumenterna. Det praktiskt mest betydelsefulla exemplet torde vara att fabrikanten under namn av "garanti" direkt gentemot konsumenten och genom detaljistens förmedling ikläder sig vissa — ofta på skilda sätt begränsade — förpliktelser med avseende på fel eller brister i den försålda produkten. Utställandet av sådana "garantier" förknippas regelmässigt med villkor i detaljistens avtal med konsumenten enligt vilka detaljisten, inte sällan i överensstämmelse med åtaganden som han har gjort i förhållande till fabrikanten, helt eller delvis friskriver sig från ansvar för fel i godset.

Enligt min mening är det inte helt korrekt att här tala om villkor som gynnar någon i vars ställe näringsidkaren är. Mellan fabrikanten och konsumenten uppkommer inte något annat avtalsförhållande än det som består i ett ensidigt åtagande från fabrikantens sida att i viss omfattning svara för konsekvenserna av att varan är bristfällig. Även om detta åtagande har mycket begränsad räckvidd kan det, sett isolerat, inte i något fall betecknas som otillbörligt, eftersom det inte motsvaras av några som helst förpliktelser för konsumenten gentemot fabrikanten. Detta hindrar inte att situationen som helhet kan vara sådan att konsumenten måste anses behandlad på ett otillbörligt sätt. Men det otillbörliga ligger då inte i själva "garanti"-villkoren utan i den friskrivningsklausul som, låt vara ibland på fabrikantens tillskyn-

dan, har tagits in i konsumentens avtal med detaljisten. Det är alltså denna klausul som kan behöva föranleda ingripande med stöd av den nya lagen. Klausulen gynnar emellertid inte direkt fabrikanten utan bereder detaljisten själv, alltså konsumentens motpart i avtalet, en förmån på konsumentens bekostnad och kan på den grunden vara att anse som otillbörlig mot konsumenten. Skulle fabrikanten förbättra garantivillkoren kan naturligtvis situationen förändras så att friskrivningsklausulen inte längre bör föranleda ingripande.

Det kan möjligen ifrågasättas om ett ingripande mot de villkor detaljisten påkallar i förhållande till konsumenterna bereder dessa ett tillräckligt effektivt skydd i nu åsyftade fall, eftersom dessa villkor i praktiken dikteras av fabrikanterna. Från den synpunkten kunde det vara önskvärt att kunna rikta ett förbud mot fabrikanterna att i sina avtal med näringsidkare i senare led ta in föreskrifter som binder dessa näringsidkare att i förhållande till konsumenterna begära tillämpning av villkor som är att anse som otillbörliga. Förslag i den riktningen har förts fram bl. a. i näringsfrihetsrådets remissyttrande. Enligt min mening är emellertid en sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde inte påkallad. Man lär nämligen kunna räkna med att ett förbud som meddelats mot den näringsidkare som är konsumentens motpart i praktiken kommer att ha en omedelbar effekt på innehållet i motsvarande hänseende i producentens avtal med såväl den näringsidkare som utsatts för förbudet som dennes konkurrenter. I stor utsträckning torde man under alla förhållanden få förlita sig på en sådan indirekt effekt, eftersom varusortimentet på den svenska marknaden till avsevärd del utgörs av importerade produkter som tillverkats utomlands och ett vitesförbud mot en utländsk tillverkare endast undantagsvis kommer att bli verkningsfullt. Till det anförda kommer att det skulle bereda vissa lagtekniska svårigheter att avgränsa de fall i vilka ingripanden undantagsvis skall kunna ske mot villkor i avtal mellan näringsidkare i skilda led. Jag har därför stannat för att en strikt begränsning av tillämpningsområdet till avtal som ingås mellan näringsidkare och konsumenter bör upprätthållas.

Detta innebär inte att konsumentombudsmannen och marknadsrådet bör avstå från att i ett fall som det nyss beskrivna inhämta fabrikantens uppfattning i fråga om villkorets tillbörlighet. Att så sker torde tvärtom ofta vara nära nog nödvändigt för att en tillfredsställande utredning skall kunna erhållas. Detsamma gäller i fråga om branschorganisation eller företag som tillhandahållit återförsäljare avtalsformulär som en serviceåtgärd. Frågan blir emellertid i vilken ordning upplysningar skall kunna inhämtas från näringsidkare i tidigare försäljningsled eller från branschorganisationer. Enligt näringslivets mening bör den som författat avtalsformulär beredas ställning som part i ärenden som rör formuläret. Näringslivet gör därvid en jämförelse med reglerna i lagen om arbetsdomstol rörande organisations partsställning. Om talan

förs mot medlem i avtalsslutande organisation, skall enligt dessa regler även organisationen instämmas, trots att något yrkande inte framställs mot organisationen. Denna jämförelse har dock enligt min mening inte någon bärkraft, eftersom reglerna i lagen om arbetsdomstol rörande organisations partsställning hänger samman med de särpräglade bestämmelserna i lagen om kollektivavtal om kollektivavtalets rättsverkningar för avtalsslutande organisation och dess medlemmar. En jämförelse med förhållandena vid arbetsdomstolen är emellertid av intresse från en annan synpunkt. Det förekommer ibland mål vid arbetsdomstolen som rör s. k. hängavtal, dvs. kollektivavtal som lånar sitt innehåll från annat kollektivavtal. I sådana mål har arbetsdomstolen sedan gammalt alltid förfarit så, att organisation som slutit det senare avtalet bereds tillfälle att yttra sig i målet och närvara vid förhandlingar, även om organisationen i fråga inte är part i det kollektivavtal tvisten rör. Några speciella bestämmelser härom finns dock inte utan arbetsdomstolen förfar på detta sätt med stöd av regeln i 21 § lagen om arbetsdomstol om att domstolen själv kan föranstalta om bevisning. Av 18 § lagen om marknadsråd framgår att marknadsrådet har motsvarande befogenheter. Jag anser mig kunna förutsätta, att marknadsrådet — liksom även konsumentombudsmannen — i nu åsyftade fall alltid kommer att söka inhämta upplysningar från den som författat ett avtalsformulär. Marknadsrådet bör också underrätta "avtalsförfattaren" om när förhandling i ärendet skall äga rum. Denne kommer därmed att få tillfälle att framföra sina synpunkter. Mot den bakgrunden har jag stannat för att inte föreslå några särskilda bestämmelser om att företagare i tidigare försäljningsled eller branschorganisation som författat ett avtalsformulär skall beredas ställning som part eller få tillfälle att intervensera när förbudstalan förs mot näringsidkare, som använt formuläret i förhållande till konsument.

I enlighet med vad jag nu har anfört föreskrivs i första stycket *första punkten* av förevarande paragraf, att om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag förvärva vara eller tjänst på villkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligt mot konsumenten, marknadsrådet kan, om det finnes påkallat från allmän synpunkt, meddela näringsidkaren förbud att framdeles begära, att samma eller väsentligen samma villkor skall gälla i motsvarande sammanhang. Enligt *andra punkten* skall förbud förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt.

I fråga om bestämmelsens tillämpning vill jag anföra följande.

Termen näringsidkare har här samma innebörd som i marknadsföringslagen (prop. 1970: 57 s. 90). Med näringsidkare avses sålunda fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur.

Med konsument åsyftas den som förvärvar vara eller tjänst för slutlig konsumtion. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på varje försäljningserbjudande till konsumenter i denna mening. Det skall vara fråga om ett erbjudande som avser förvärv för privat bruk. Avtalsformulär som används uteslutande vid försäljning av varor som förvärvaren skall använda i sin yrkes- eller näringsverksamhet omfattas alltså inte. När det gäller formulär till avtal om köp av varor som används såväl för privat bruk som i yrkesmässig verksamhet — t. ex. skrivmaskiner, bilar, verktyg osv. — utgör det inget hinder mot ingripande enligt generalklausulen att samma formulär utnyttjas vid all försäljning, alltså såväl när köparen skall använda produkten för privata ändamål som i de fall då han avser att utnyttja den i sin yrkesverksamhet. Så snart det kan påvisas att erbjudandet avser också privatkonsumtion, föreligger förutsättningar för ett ingripande. Överträdelse av ett meddelat förbud föreligger å andra sidan bara om det kan påvisas att vederbörande näringsidkare faktiskt har påkallat det förbjudna villkorets tillämpning i samband med försäljningserbjudanden som avser privatkonsumtion. Förbudet hindrar honom däremot i och för sig inte att använda villkoret i avtal med köpare som skall använda varan i sin yrkesverksamhet.

Som exempel på utbud av tjänster som omfattas av bestämmelsen kan nämnas de erbjudanden som researrangörer lämnar om deltagande i sällskapsresor. De för sådana resor gällande avtalsvillkoren är i allmänhet intagna i standardkontrakt som arrangören förelägger resenären. Det bör i detta sammanhang nämnas, att riksdagen nyligen gett uttryck åt den uppfattningen, att en skärpning av researrangörernas ansvar gentemot deltagare i sällskapsresor till utlandet bör komma till stånd (se 3LU 1970: 79, rskr 462).

Förbud enligt paragrafens första stycke kan meddelas endast om näringsidkaren faktiskt har i åtminstone något fall påkallat att villkoret skall ingå i avtal med viss konsument. Själva erbjudandet är emellertid tillräckligt. Det krävs inte att avtal som innefattar det påtalade villkoret verkligen har kommit till stånd.

Att vid bedömningen av ett visst villkors tillbörlighet hänsyn skall tas till vederlaget och övriga omständigheter innebär att varje villkor måste prövas i sitt sammanhang med samtliga övriga avtalsvillkor. Man måste med andra ord undersöka vilka effekter avtalet i sin helhet har för konsumenten. Det innebär bl. a. att ett och samma villkor kan vara att anse som otillbörligt i ett visst avtal men bör godtas i ett sammanhang där de nackdelar villkoret medför för konsumenten uppvägs av fördelar som bereds honom i andra hänseenden. Här kan storleken av det pris säljaren betingar sig få betydelse. Ett villkor varigenom långtgående inskränkningar görs i köparens rättigheter med anledning av fel i godset kan således vara att anse som godtagbart om varans pris ligger väsentligt lägre än det gängse marknadspriset men däremot böra stämpas som

otillbörligt vid försäljning till gängse pris. En förutsättning för att villkoret i det förra fallet skall godtas bör emellertid vara att konsumenten görs tydligt uppmärksam på att det låga priset utgör en kompensation för de försämrade villkoren i andra hänseenden. Hänvisningen till "övriga omständigheter" innebär bl. a. att också andra villkor än priset skall tas i betraktande. Men den betyder också att hänsyn skall tas till de förhållanden i övrigt under vilka erbjudandet lämnas. Till omständigheter som kan influera på bedömningen hör vidare själva avtalsvillkorets utformning och det sätt på vilket det presenteras för konsumenterna. I det hänseendet hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen.

Ett förbud som meddelas med stöd av förevarande bestämmelse skall gå ut på att näringsidkaren inte får framdeles använda samma eller väsentligen samma villkor i motsvarande sammanhang. Huruvida väsentlig överensstämmelse föreligger mellan det förbjudna villkoret och ett villkor som näringsidkaren tar in i senare erbjudanden till konsumenterna skall givetvis inte bedömas med utgångspunkt i en formell jämförelse av villkorens språkliga utformning. Det väsentliga är om det nya villkoret i fråga om sina rättsliga och ekonomiska verkningar är att anse som identiskt eller likvärdigt med det förbjudna villkoret. Har förbudet grundats på att ett villkor utformats eller presenterats på ett vilseledande sätt får jämförelsen gå ut på att undersöka om det nya villkoret kan antas ha väsentligen samma vilseledande effekt på konsumenterna som det förbjudna villkoret.

Ett förbud gäller bara villkorets användning "i motsvarande sammanhang". Detta innebär till en början att förbudet gäller bara vid försäljning till konsumenter av varor eller tjänster för privat bruk. Men också i övrigt begränsas förbudets verkan till sådana situationer som är likvärdiga med den som underställts rådets prövning. Det innebär sålunda inte överträdelse av förbudet om näringsidkaren använder det som otillbörligt stämplade villkoret vid försäljning av ett helt annat slags vara än som avsetts med förbudet. Har rådet prövat en försäljning av en fabriksny kapitalvara är förbudet inte utan vidare tillämpligt vid försäljning av begagnade varor av samma slag. Avser förbudet användning av visst villkor vid försäljning av en standardvara, gäller det i princip inte vid försäljning av vara som tillverkas efter köparens speciella önskemål. Att ett förbud inte kan åberopas när det förbjudna villkoret tagits in i ett visst avtal på köparen-konsumentens uttryckliga begäran framgår av att förbudet enligt lagtexten skall ta sikte på att hindra näringsidkaren att *begära* att villkoret skall gälla. En annan omständighet som kan föranleda att en förnyad användning av villkoret inte faller under förbudet är, såsom Svea hovrätt har framhållit i sitt remissyttrande, att priset på varan har sänkts. Huruvida en prissänkning skall ha en sådan effekt beror dock på vad slags villkor det är fråga om och framför allt på om rådet

vid meddelande av sitt förbud har tillmätt prissättningen betydelse för otillbörlighetsbedömningen. Men även om så varit fallet, kan naturligtvis inte en obetydlig prissänkning utan vidare medföra, att företagaren blir förhindrad att använda det förbjudna villkoret.

Under remissbehandlingen har gjorts gällande, att det måste bli svårt för marknadsrådet att formulera förbuden och för de berörda näringsidkarna att bedöma vilka justeringar i avtalsvillkoren de måste göra. Enligt min mening har dessa svårigheter överdrivits. Rådet måste självfallet utforma sitt beslut så att den situation rådet haft att pröva klart beskrivs i förbudet. Detta måste med andra ord konkretiseras (jfr prop. 1970: 57 s. 91). Om rådet avfattar beslutet relativt utförligt och framförallt ger en utförlig motivering för sin bedömning av ett visst villkor som otillbörligt, torde det inte bereda några större svårigheter i praktiken att avgöra, om en senare användning av ett väsentligen likartat villkor har skett under omständigheter som gör situationen likvärdig med den som rådet haft att pröva. En näringsidkare som hyser tveksamhet rörande förbudets innebörd eller räckvidden av ett visst förbud kan för övrigt i allmänhet få klarhet genom att rådföra sig med konsumentombudsmannen.

Marknadsrådets förbud riktas formellt bara mot den näringsidkare som varit svarandepart i förfarandet inför rådet. Det ligger emellertid i sakens natur att förbudet reellt sett får effekt också i förhållande till andra näringsidkare, som får kännedom om förbudet, eftersom dessa rimligtvis normalt måste anse det meningslöst att i framtiden använda samma villkor. Jag vill i detta sammanhang understryka det angelägna i att marknadsrådets beslut publiceras så att de får största möjliga spridning (jfr prop. 1970: 57 s. 169).

I överensstämmelse med vad som gäller enligt 1 § marknadsföringslagen skall förbud enligt förevarande bestämmelse förenas med vite, om detta inte av särskilda skäl är obehövligt. Som exempel på en situation då vitesföreläggande kan underlåtas kan nämnas det fallet att konsumentombudsmannen och en välrenommerad näringsidkare i fullt samförstånd och i syfte att få till stånd ett principavgörande har enats om att frågan om ett visst villkors tillbörlighet bör underställas marknadsrådet. Men det kan givetvis också tänkas andra fall då det är uppenbart att rådets förbud kommer att respekteras även utan att vitesföreläggande meddelas.

Enligt NO bör domstol i mål om utdömande av vite inhämta yttrande från marknadsrådet, ifall det är tveksamt om det villkor som är aktuellt i målet är likvärdigt med ett av rådet förbjudet villkor. Jag vill inte utesluta möjligheten av att yttrande från rådet kan behöva inhämtas i verkligt tveksamma fall. Jag vill dock understryka att det ankommer på domstolen att självständigt avgöra huruvida förutsättningarna för utdömande av vitet föreligger.

I departementspromemorian berörs frågan vilken betydelse ett meddelat förbud skall tillmätas när det gäller att bedöma, om ett i strid mot förbudet tillkommet avtalsvillkor kan göras civilrättsligt gällande. Enligt promemorian får förhandenvaron av förbudet antas medföra att ett sådant villkor enligt allmänna rättsgrundsatser eller grunderna för 8 § skuldebrevslagen är ogiltigt. Under remissbehandlingen har från vissa håll uttalats tveksamhet rörande hållbarheten i denna slutsats.

Den aktuella frågeställningen rör komplicerade rättsliga sammanhang, och det är överhuvudtaget knappast möjligt att ge ett entydigt och för alla situationer giltigt svar på spørsmålet. Frågan torde emellertid få ringa praktisk betydelse och är närmast av akademiskt intresse. Det är nämligen svårt att tänka sig att en näringsidkare som har överträtt ett av marknadsrådet meddelat förbud kommer att ställa frågan om villkorets civilrättsliga giltighet på sin spets genom att söka genomdriva villkoret i rättegång inför domstol. Så mycket kan dock sägas som att det endast är under mycket speciella omständigheter som en domstol i ett enskilt fall kan tänkas bedöma ett avtalsvillkor som civilrättsligt giltigt trots att marknadsrådet bedömt samma villkor som otillbörligt vid just den typ av kontrakt som är aktuell i civilprocessen.

Näringslivet har i sitt remissyttrande framhållit, att departementspromemorian inte behandlar frågan om lagens tillämpning på avtal med internationell anknytning. Jag vill med anledning härav påpeka att den nya lagstiftningen i likhet med vad som gäller i fråga om marknadsföringslagen (prop. 1970: 57 s. 92 f) inte är formellt begränsad till vad som sker i Sverige. Avgörande för om generalklausulen skall tillämpas bör dock vara, om försäljningserbjudandet avser den svenska marknaden. Försäljningserbjudanden som riktas till kunder utanför landets gränser bör däremot inte anses omfattade av lagstiftningen. Det sagda gäller oavsett om erbjudandet lämnas av svensk eller utländsk näringsidkare.

Andra stycket

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen har i andra stycket av förevarande paragraf tagits upp föreskrift om att lagen är tillämplig i fråga om erbjudande som avser förvärv mot vederlag av nyttjanderätt till lösöre.

Tredje stycket

I promemorian har föreslagits att i överensstämmelse med vad som gäller enligt marknadsföringslagen förbud enligt generalklausulen skall kunna riktas inte bara mot näringsidkaren själv utan också mot den som är anställd hos denne eller i övrigt handlar på hans uppdrag. Förslaget har allmänt godtagits av remissinstanserna och även jag biträder förslaget. Föreskrift i ämnet har i enlighet härmed tagits upp i tredje stycket av förevarande paragraf.

Möjligheten att rikta förbud mot någon som är anställd hos en näringsidkare torde uppkomma bara i undantagsfall. Som exempel kan emellertid nämnas det fallet att ett utländskt företag bedriver försäljningsverksamhet här i landet genom representanter som inte driver självständig rörelse utan är direkt anställda i det utländska företaget. Det kan då vara praktiskt och kanske den enda möjligheten att ge ett förbud full effekt att rikta förbudet mot den anställde. Tänkbart är också att det kan uppkomma behov att kunna rikta förbud mot en hos en näringsidkare anställd platsförsäljare som självständigt börjat använda avtalsvillkor vars tillbörlighet kan sättas i fråga.

Även bestämmelsen om att förbud kan riktas mot den som handlar på näringsidkarens uppdrag torde få ganska begränsad praktisk betydelse. Närmast äsyftas sådana handelsresande som inte är att anse som anställda. Undantagsvis kan emellertid en tillämpning av bestämmelsen aktualiseras också vid andra uppdragsförhållanden.

2 §

Av skäl som jag har utvecklat närmare i den allmänna motiveringen skall lagen inte gälla i fråga om verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen. Bestämmelse härom har tagits upp i förevarande paragraf.

3 §

I departementspromemorian har föreslagits att ansökan om förbud skall göras av konsumentombudsmannen och att, om denne i visst fall beslutar att inte göra någon ansökan, rätt att ansöka om förbud skall tillkomma sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

Förslaget har under remissbehandlingen inte föranlett annan erinran än att det från vissa håll har ifrågasatts om sammanslutning av näringsidkare bör ges talerätt. För egen del anser jag att sammanslutning av näringsidkare kan ha sådant intresse av att otillbörliga avtalsvillkor inte tillämpas inom branschen att sammanslutningen bör ges talerätt.

Bestämmelsen i förevarande paragraf av departementsförslaget har i enlighet härmed utformats i full överensstämmelse med motsvarande föreskrift i 3 § promemorieförslaget.

4—7 §§

Enligt vad jag har anfört i den allmänna motiveringen skall, i överensstämmelse med vad som har föreslagits i departementspromemorian, bestämmelserna i marknadsföringslagen om möjlighet för marknadsrådet att under vissa betingelser ompröva beslut i fråga om förbud (7 §), om interimistiskt förbud (8 §), om befogenhet för konsumentombudsmannen att meddela förbuds föreläggande (9 §) och om behörighet för

domstol att på talan av åklagare döma ut förelagt vite (10 § första stycket) äga motsvarande tillämpning i fall som avses i den nya lagen. I promemorieförslaget har detta kommit till uttryck genom en allmän hänvisning i 4 § till nyssnämnda bestämmelser i marknadsföringslagen. För egen del anser jag emellertid att lagen blir tydligare och mer lätt-tillgänglig, om motsvarigheter till de nyss angivna bestämmelserna i marknadsföringslagen införs i den nu aktuella lagen. I enlighet härmed har departementsförslaget, med viss redaktionell avvikelse, utformats så att 4—7 §§ motsvarar 7—9 §§ och 10 § första stycket marknadsförings-lagen.

Tillämpningen av de aktuella bestämmelserna torde inte ge upphov till några särskilda komplikationer. För fullständighetens skull vill jag här endast framhålla att allmän domstol vid prövning av talan om ut-dömande av ett av marknadsrådet förelagt vite får förutsättas inte gå in på någon prövning av de sakliga förutsättningarna för vitesföreläggan-det. Inte heller tillkommer det domstolen att göra någon allmän över-prövning av föreläggandets lämplighet eller skälighet (jfr prop. 1970: 57 s. 92). En annan sak är att domstolen har att noggrant pröva huruvida det påtalade förfarandet faller inom ramen för det av marknadsrådet formulerade förbudet.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsråd

Enligt promemorieförslaget skall bestämmelserna i lagen om mark-nadsråd utan inskränkning eller sakliga ändringar bli tillämpliga i fråga om marknadsrådets och konsumentombudsmannens befattning med ärenden om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. Härvid förutsätts i promemorian att den särskilde ledamot av rådet som enligt marknads-rådslagen skall utses för ärenden om otillbörlig marknadsföring och som skall ha särskild insikt i konsumentfrågor också skall vara särskild ledamot för ärenden om otillbörliga avtalsvillkor.

Dessa förslag har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbe-handlingen. Ett par remissinstanser anser dock att det bör finnas ett starkare inslag av jurister i marknadsrådet vid dess handläggning av ärenden enligt den nya lagen.

För egen del anser jag de nuvarande föreskrifterna i 4 § marknads-rådslagen om att rådets ordförande och vice ordförande skall vara lag-kunniga och erfarna i domarvärv innefatta tillräckliga garantier för att den juridiska sakkunskapen blir på ett tillfredsställande sätt företrädd i marknadsrådet vid dess handläggning av ärenden enligt den nya lagen. Jag är därför inte beredd att tillmötesgå önskemålen om en förstärk-ning av juristinslaget.

I övrigt vill jag i likhet med remissinstanserna biträda promemorieför-slaget i nu förevarande hänsende. Ett genomförande av förslaget förut-

sätter inte några andra ändringar i marknadsrâdslagen än att i de stadganden som innehåller hänvisningar till marknadsföringslagen eller som i övrigt hänför sig till ärenden om otillbörlig marknadsföring tas in hänvisningar också till den nya lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor resp. ärenden om otillbörliga avtalsvillkor. Därjämte bör i rubriken omedelbart före 13 § marknadsrâdslagen ske ett omnämnande också av den nya lagen.

I enlighet härmed har i departementsförslaget till lag om ändring i marknadsrâdslagen införts hänvisningar till den nya lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor i 1 och 13 §§ samt 15 § andra stycket och 20 § andra stycket marknadsrâdslagen samt hänvisningar till ärenden om otillbörliga avtalsvillkor i 3, 4, 9 och 11 §§ marknadsrâdslagen, varjämte rubriken före 13 § samma lag underkastats den jämkning jag nyss angav.

8.3 Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1971. Några övergångsbestämmelser torde inte vara behövlige. I likhet med vad som gäller i fråga om marknadsföringslagen (prop. 1970: 57 s. 102) föreligger inte hinder mot att förbud enligt den nya lagen grundas på försäljningserbjudande som har gjorts före lagens ikraftträdande. I överensstämmelse med vad jag uttalade vid tillkomsten av marknadsföringslagen förutsätter jag emellertid att möjligheten att grunda förbud på vad som har skett före ikraftträdandet kommer att utnyttjas bara i fall då det finns grundad anledning befara att vederbörande näringsidkare skall fortfara att tillämpa ett otillbörligt avtalsvillkor även därefter.

9. Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av statsrådsprotokollet inhämtas över förslagen till

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

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Bilaga 1
Promemoric-
förslaget

Förslag till**Lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor**

Härigenom förordnas som följer.

1 §. Erbjuder näringsidkare konsument att mot vederlag förvärva vara eller tjänst på villkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligen gynna näringsidkaren eller någon i vars ställe han är, kan marknadsrådet meddela honom förbud att framdeles i motsvarande sammanhang begära, att samma eller liknande villkor skall gälla. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Vad i första stycket sägs äger motsvarande tillämpning, om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag få nyttjanderätt till lösöre.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar.

2 §. Denna lag gäller ej i fråga om verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen.

3 §. Fråga om förbud enligt 1 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

4 §. I fall som avses i denna lag äger 7—9 §§ samt 10 § första stycket lagen (1970: 00) om otillbörlig marknadsföring motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

Bilaga 2
Till lagrådet
remitterade förslag

1 Förslag till

Lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor

Härigenom förordnas som följer.

1 §. Erbjuder näringsidkare konsument att mot vederlag förvärva vara eller tjänst för privat bruk på villkor, som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses otillbörligt mot konsumenten, kan marknadsrådet, om så är påkallat från allmän synpunkt, meddela näringsidkaren förbud att framdeles begära, att samma eller väsentligen samma villkor skall gälla i motsvarande sammanhang. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Vad i första stycket sägs äger motsvarande tillämpning, om näringsidkare erbjuder konsument att mot vederlag få nyttjanderätt till lösöre för privat bruk.

Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar.

2 §. Denna lag gäller ej i fråga om verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen.

3 §. Fråga om förbud enligt 1 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

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

5 §. Om särskilda skäl föranleder det, kan förbud meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger.

6 §. Fråga om förbud enligt 1 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom att den som antages ha företagit handling, som avses i 1 §, förelägges förbud till godkännande omedelbart eller inom viss tid (förbudsföreläggande).

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

Närmare bestämmelser om förbudsföreläggande meddelas av Konungen.

7 §. Talan om utdömande av vite föres vid allmän domstol av åklagare. Sådan talan får väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller av annan som hos marknadsrådet ansökt om förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m.¹

Härigenom förordnas, att 1, 3, 4, 9, 11, 13, 15 och 20 §§ samt rubriken närmast före 13 § lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring.

Marknadsrådet handlägger ärenden enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring och lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

3 §

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring.

Marknadsrådet består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om otillbörlig marknadsföring eller otillbörliga avtalsvillkor.

4 §

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om otillbörlig marknadsföring eller otillbörliga avtalsvillkor särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland per-

¹ Promemorieförslaget till lag om ändring i lagen om marknadsråd m. m. är, frånsett vissa redaktionella jämkningar, likalydande med det till lagrådet remitterade förslaget.

(Nuvarande lydelse)

företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice — — — — — även ersättare.

(Föreslagen lydelse)

soner som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

9 §

Marknadsrådet är — — — — — löntagarintressen deltaga.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring endast den som utsetts för sådana ärenden.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om otillbörlig marknadsföring *eller otillbörliga avtalsvillkor* endast den som utsetts för sådana ärenden.

Ordföranden kan — — — — — av ärende.

11 §

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring en konsumentombudsman.

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om otillbörlig marknadsföring *och frågor om otillbörliga avtalsvillkor* en konsumentombudsman.

Ombudsman utses — — — — — vara lagkunnig.

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring

Förfarandet i ärenden om otillbörlig marknadsföring eller otillbörliga avtalsvillkor

13 §

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

Ansökan om förbud enligt 1 § lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring *eller 1 § lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor* göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

15 §

Ärende får — — — — — sådant sammanträde.

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring kan prövas utan

Fråga om förbud enligt 8 § lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring *eller 5 § lagen*

(Nuvarande lydelse)

sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

(Föreslagen lydelse)

(1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket. Sådant förbud får dock ej meddelas utan att den som förbudet avser fått tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det icke finns anledning antaga att han avvikit eller eljest håller sig undan.

20 §

Skall inläga — — — — — genom delgivning.

Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet *eller* lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Delgivning av beslut, som innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953: 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, *lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring eller lagen (1971: 00) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor*, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970: 428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 25 januari 1971.

Närvarande: f. d. justitierådet REGNER, regeringsrådet MARTENIUS, justitierådet BERNHARD, justitierådet HESSER.

Enligt lagrådet den 15 januari 1971 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 17 december 1970, hade Kungl. Maj:t förordnat, att enligt 87 § regeringsformen lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättade förslag till *lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor* och *lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsråd m. m.*

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Johan Lind.

Lagrådet yttrade:

Lagrådet har ansett sig icke böra ingå på något bedömande av de i remissprotokollet redovisade uttalandena angående förutsättningarna för att köpevillkor i särskilda fall skall anses otillbörliga eller de exempel som härvid anförts. I anslutning till departementschefens uttalanden härom — i vissa hänseenden (t. ex. beträffande köpevillkoret ”i befintligt skick”) väl kategoriska — vill lagrådet betona att, såsom departementschefen anført, det icke är möjligt att på förhand ta ställning till hur villkorsbedömningen bör bli i enskilda fall. Denna måste bero på prövning med hänsyn till samtliga föreliggande förhållanden.

Beträffande 1 § i förslaget till lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor synes det vara önskvärt att redan i inledningen anges vad som är föremål för förbud enligt lagen, nämligen *villkor* varom här är fråga. Lagrådet förordar att första stycket i paragrafen får denna lydelse:

Om villkor, som näringsidkare använder vid erbjudande av vara eller tjänst till konsument för enskilt bruk, med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter måste anses som otillbörligt mot konsumenten, kan marknadsrådet, såvida det är påkallat från allmän synpunkt, meddela näringsidkaren förbud att framdeles i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor. Förbud skall förenas med vite, om ej detta av särskilda skäl är obehövligt.

Eftersom lagen enbart handlar om ett slag av förbud, nämligen förbud enligt 1 §, bör i 3 och 6 §§ orden ”enligt 1 §” utgå.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 5 februari 1971.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslagen till

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

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande. Han förordar, att vissa redaktionella jämkningar görs i de till lagrådet remitterade lagförslagen, och hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslagen med sålunda vidtagna ändringar.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 17 december 1970	6
1. Inledning	6
2. Gällande ordning m. m.	7
2.1 Avtalsrättslig lagstiftning m. m.	7
2.2 Köprättslig lagstiftning	8
2.3 Utredningar på köp- och avtalsrättens område	9
2.4 Lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring m. m.	10
3. Genomgång av formulärvillkor m. m.	13
3.1 Departementspromemorian	13
3.2 Reviderade formulär	15
3.3 Statens pris- och kartellnämnds undersökning	17
4. Promemorieförslaget	18
5. Remissyttrandena	28
6. Departementschefen	55
6.1 Allmänna överväganden	55
6.2 Huvuddragen av lagstiftningen	67
7. Upprättade lagförslag	80
8. Specialmotivering	81
8.1 Förslaget till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor	81
8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsråd	91
8.3 Ikraftträdande	92
9. Hemställan	92
Bilaga 1: Promemorieförslaget	93
Bilaga 2: De till lagrådet remitterade lagförslagen	94
Utdrag av lagrådets protokoll den 25 januari 1971	98
Utdrag av statsrådsprotokollet den 5 februari 1971	99