Näringsutskottets betänkande

1980/81:13

över motion om översyn av marknadsföringslagen

Ärendet

I motion 1979/80:1439 av Lennart Pettersson m. fl. (s) hemställs att riksdagen uttalar sig för tillsättandet av en konsumentpolitisk utredning med uppgift att se över marknadsföringslagen i syfte att stärka konsumentens ställning.

Utskottet har inhämtat yttrande från konsumentverket över motionen. Näringslivets delegation för marknadsrätt har inkommit med en skrivelse.

Allmänt om marknadsföringslagen m. m.

Marknadsföringslagen (1975:1418) har enligt sin inledande bestämmelse till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. En generalklausul i lagen (2 §) gör det möjligt att meddela förbud mot reklamåtgärd eller annan vid marknadsföring företagen handling som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig. Vidare kan enligt lagen en näringsidkare åläggas att lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt om de produkter som han marknadsför (3 §). Om en vara på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom kan försäljning av varan förbjudas. Detsamma gäller om varan är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål (4 §). Ett förbud eller åläggande enligt dessa nämnda bestämmelser skall i regel förenas med vite.

Lagen innehåller även bestämmelser om vissa straffbelagda förfaranden vid marknadsföring. Bestämmelserna avser dels vilseledande reklam, dels s. k. rabattmärken, dels vissa slag av tilläggs- och kombinationserbjudanden.

För tillämpning av lagen svarar konsumentombudsmannen (KO) – vilken befattning är förenad med tjänsten som chef för konsumentverket – och marknadsdomstolen. KO skall övervaka marknaden, ta upp förhandlingar och träffa överenskommelser med företrädare för näringsidkarna och föra det allmännas talan inför marknadsdomstolen. Domstolen avgör som slutinstans ärenden om informationsåläggande och förbud. I fall som inte är av större vikt får KO utfärda informations- resp. förbudsföreläggande.

Konsumentverket skall enligt sin instruktion (1976:429) bl. a. söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin

verksamhet efter konsumenternas behov. Ett instrument för detta är riktlinjer som verket utfärdar för företagens marknadsföring och produktutformning. Verket bedriver också utrednings- och informationsverksamhet till stöd för konsumenterna.

Motionen

I motionen hänvisas till marknadsföringslagens inledande generalklausul om otillbörlig marknadsföring. Formuleringen av klausulen kan möjligen ge intryck av att det är fråga om en mycket långtgående lagstiftning till stöd för konsumenternas krav på en saklig och faktainriktad information om de varor och tjänster som företagen marknadsför, säger motionärerna. Så är emellertid knappast fallet i verkligheten, anför de. Redan en ytlig granskning visar nämligen att existerande reklam och övriga marknadsföringsåtgärder från företagens sida står långt från de krav som såväl målen för samhällets konsumentpolitik som marknadsteorin ställer upp. I sammanhanget hänvisar motionärerna till en debattbok av docent Ernst Jonsson, Konsten att förföra konsumenten – en kritisk granskning av läroböcker i marknadsföring (Stockholm 1979)[1].

Motionärerna menar att företagens marknadsföring, för att överensstämma med samhällsintresset, bör vara utformad så att konsumenterna ges möjlighet till ett självständigt, välgrundat och förnuftigt val. Företagens påverkan skall därvid ske enbart via faktauppgifter. För att man skall komma till rätta med samhällsskadliga åtgärder är det, enligt motionärerna, statens sak att ändra reglerna så att företagens intresse överensstämmer med samhälls- och konsumentintresset. Detta kan ske genom successiva revideringar av marknadsföringslagen i syfte att stärka konsumenternas ställning på marknaden steg för steg.

I motionen berörs tänkbara åtgärder som kan vidtas i detta syfte. En åtgärd kan vara att ändra marknadsföringslagens generalklausul så att marknadsföringsåtgärder som inskränker eller försvårar ett självständigt val blir otillbörliga. Samtidigt skulle införas en skyldighet att informera om väsentliga fysiska egenskaper hos varan. En annan, mer närliggande väg att gå kan, anför motionärerna, vara att direkt i lagtexten förbjuda vissa ytterligare slag av osaklig marknadsföring.

Med hänvisning till att marknadsföringslagen tillkom år 1970 och reviderades år 1975 uttalar motionärerna att tiden nu bör vara mogen att gå vidare ytterligare ett steg. En konsumentpolitisk utredning bör tillsättas för att pröva frågan om en utvidgning av marknadsföringslagen. Utredningen skall därvid bl. a. undersöka om det går att utfärda förbud mot marknadsföringsmetoder som innebär argumentering med hjälp av en åberopad

[1] Jfr referat i näringsutskottets betänkande NU 1979/80:12 (s. 13).

auktoritet och mot framförande av påståenden som inte kan bevisas. I utredningen bör representanter för konsumentintresset, fackliga organisationer och de politiska partierna delta.

Pågående utredningsarbete

Kommittén (H 1979:04) *för översyn av vissa konsumentpolitiska medel för producentpåverkan m. m.* (ordförande: professor Solveig Wikström) tillkallades av handelsminister Hadar Cars i september 1979. I direktiven berörs den på senare år successivt utbyggda lagstiftningen på konsumentområdet – särskilt marknadsföringslagen (1975:1418) – och konsumentverkets uppgift att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning. Efter en redogörelse för praxis i riktlinjearbetet och för riktlinjernas rättsliga karaktär diskuteras fördelar och nackdelar med riktlinjesystemets tillämpning på olika områden, invändningar bl. a. mot sättet för framtagande av riktlinjer samt vissa kostnadsaspekter.

Om kommitténs uppdrag uttalas därefter i huvudsak att kommittén inom den ram som angivits skall kartlägga om problem förekommer samt, om så skulle vara, lämna förslag om de förändringar i eller kompletteringar av det nuvarande systemet som bedöms möjliga och lämpliga. Kommittén bör, sägs det också, i sitt arbete tillgodogöra sig de erfarenheter som på olika håll har vunnits vid framtagandet av riktlinjer samt det omfattande material som har redovisats i samband med den förda debatten.

Varuprovningskommittén (H 1979:05; ordförande: borgarrådet Lennart Rydberg) som också har tillkallats hösten 1979, likaledes med direktiv av handelsminister Hadar Cars, skall utreda frågan om jämförande varuprovningar och marknadsöversikter. Kommittén skall lägga fram förslag om hur arbetet inom dessa områden skall organiseras och finansieras i framtiden så att konsumenterna får tillgång till aktuell information inom angelägna varuområden. I direktiven sägs bl. a. att marknadsundersökningar, varuprovningar och andra enklare produktundersökningar är ett inslag i arbetet för att stärka konsumenternas ställning och får avvägas mot andra medel i konsumentpolitiken.

Regeringen gav i augusti 1979 i *uppdrag åt konsumentverket att pröva utformningen av konsumentinformationen på säljstället.* Direktiv för utredningsarbetet ges i en promemoria där bl. a. följande anförs:

I den allmänna debatten har under senare år frågan om avvägningen mellan information på säljstället och annan information tagits upp. Här kan nämnas att riksdagen har ställt sig bakom uppfattningen att ett varudeklarationssystem som är anpassat efter konsumenternas informationsbehov är en betydelsefull del av den konsumentpolitiska verksamheten. Det har förutsatts att arbetet med att förbättra varudeklarationssystemet fortsätter

och att regeringen fortlöpande följer utvecklingen på området (NU 1975/76:14, rskr 108).

Man kan konstatera att den produktnära informationen f. n. i hög grad varierar mellan dels olika produktgrupper, dels skilda tillverkare. Detta försvårar konsumenternas möjligheter att väga pris mot kvalitet och att göra produktjämförelser.

Ett samlat försök att utarbeta principer för hur konsumentinformationen på säljstället effektivt kan utformas bör därför göras. – – –

En utgångspunkt för detta arbete bör vara att konsumenterna lätt måste förstå den information som ges i olika sammanhang. – – –

I arbetet bör särskilt belysas vilka kriterier som bör användas för urval av de egenskaper som bör ingå i informationen till konsumenterna. Vidare bör övervägas hur dessa produktegenskaper bäst kan presenteras för konsumenterna. – – –

Informationen på säljstället kan i varierande grad göras likformig. Traditionellt har man ansett att standardiserade mätmetoder är en förutsättning för att information skall kunna ges på ett systematiskt sätt. Detta bör uppmärksammas vid verkets prövning av här behandlade frågor.

Remissyttrande och skrivelse

Konsumentverket anför i sitt yttrande över motionen att marknadsföringslagen enligt dess mening har medfört att företagens marknadsföring har avsevärt sanerats. Denna sanering har skett genom handläggning av ett stort antal ärenden hos konsumentombudsmannen (KO) och inom konsumentverket, genom marknadsdomstolens rättsbildning och genom konsumentverket /KO:s riktlinjer och överenskommelser med näringslivet. Trots detta är det emellertid enligt verket uppenbart att företagens marknadsföring fortfarande är otillfredsställande från konsumentsynpunkt.

Konsumentverket hänvisar till en undersökning som verket lät genomföra år 1979 och som har publicerats i tre rapporter under namnet Konsument 79. I rapportens del II sägs sammanfattningsvis om reklamens omfattning och informationsvärde bl. a. följande.

Konsumenternas uppfattning om reklamen såsom den framkommit i undersökningen visar att det finns en starkt kritisk inställning till omfattningen, utformningen och innehållet i den nuvarande reklamen. Starka krav framförs på att reklamen skall bli betydligt mera informativ än i dag. Många, 60 procent, anser att reklamvolymen bör minskas totalt sett. En tendens är att yngre personer och invandrare i allmänhet är något mindre negativa till reklam än övriga. Samtidigt är de yngre dock mera kritiska till reklamens informationsnivå. – – –

Undersökningen visar enligt konsumentverket på ett utbrett missnöje med reklamen som den är i dag. Verket pekar på det stora antalet anmälningar till konsumentverket om otillbörlig marknadsföring – över 3 000 ärenden det senaste året – och anger att dessa också vittnar om samma missnöje. Verket menar att det uppenbarligen föreligger behov av att ytterligare sanera företagens marknadsföring. Självfallet kan, anför verket, viss ytterligare

sanering ske på samma sätt som hittills, dvs. genom handläggning av ärenden hos konsumentverket, rättsbildning i marknadsdomstolen samt riktlinjer och överenskommelser. Verket framhåller att generalklausulen i marknadsföringslagen ännu inte är tillräckligt prövad. Detta gäller särskilt beträffande företagens informationsskyldighet, något som anges närmast bero på att konsumentverket/KO:s försök att genom riktlinjer och överenskommelser få till stånd normer för informationen har rönt ett avsevärt motstånd från näringslivet. KO har för avsikt att inom den närmaste tiden väcka talan i marknadsdomstolen i flera ärenden om informationsplikt.

Det är, säger konsumentverket, "ändå uppenbart att det inte går att komma till rätta med många av de problem som motionärerna och undersökningen Konsument 79 pekar på med hjälp av marknadsföringslagen i dess nuvarande form". Verket delar motionärernas uppfattning om behovet av att lagstiftningen förstärks.

Konsumentverket uttalar vidare:

Några av de metoder som motionärerna anvisar för att komma till rätta med missförhållandena är dock tveksamma enligt konsumentverkets mening. Som ovan framhållits har regeln i marknadsföringslagen om informationsskyldighet bara prövats i mindre utsträckning. Det är därför för tidigt att nu ompröva reglerna om informationsplikt. Motionärerna har vidare ifrågasatt om inte generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen borde ändras så att marknadsföringsåtgärder som inskränker eller försvårar ett självständigt val för konsumenten blir otillbörliga. En sådan regel skulle medföra mycket svåra tillämpningsproblem och konsumentverket/KO vill avstyrka den.

Konsumentverket anser emellertid att motionärernas förslag om förbud i lagen mot påståenden som inte kan bevisas bör övervägas närmare. I detta sammanhang pekar verket på att näringsidkare enligt lagens förarbeten och praxis har bevisbördan för att faktiska uppgifter i reklamen är riktiga. Mellan marknadsföringsuppgifter som enbart innehåller faktapåståenden och sådana som innehåller överdrivna värdeomdömen finns enligt verket ett antal olika marknadsföringsmetoder som i regel inte går att angripa med hjälp av marknadsföringslagen.

När det gäller frågan om argumentering med hjälp av en åberopad auktoritet hänvisar verket till en undersökning om s. k. kändisreklam som nyligen genomförts på verkets uppdrag. Även om undersökningen påvisade en utbredd skepsis bland konsumenterna mot denna typ av reklam kan det enligt verket likväl hävdas att användningen av kända personer i reklamen många gånger tillför denna ett osakligt och irrationellt moment som inte är till fördel för konsumenterna.

Konsumentverket tar i sitt yttrande upp också andra enligt dess mening angelägna reformbehov som berör marknadsföringslagen. Här kan ur yttrandet bl. a. nämnas följande områden där ändringar enligt verket bör övervägas.

- Bestämmelserna i 4 § om produktsäkerhet och produkttjänlighet har flera brister. Sålunda bör övervägas om inte lagstiftningen också skall omfatta farliga och olämpliga produkter som brukas av konsumenter. Vidare bör prövas om näringsidkare skall vara skyldig att omedelbart meddela konsumentverket och konsument, som köpt varan, om näringsidkaren får veta eller har anledning att befara att varan är farlig.
- Särskilt stränga krav bör gälla för reklam riktad till barn. Det bör övervägas att fastslå detta i lagen.
- Marknadsföringslagen bör kompletteras med en straffbestämmelse mot s. k. negativ säljmetod, nämligen fall då säljare översänder en vara utan föregående uttrycklig beställning och kräver betalning för varan.
- Marknadsföringslagens sanktionssystem innehåller allvarliga brister.

Sammanfattningsvis tillstyrker konsumentverket att en utredning tillsätts med uppgift att se över marknadsföringslagen. Utredningens direktiv bör i så fall omfatta de synpunkter som verket framfört i sitt yttrande.

Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM) framför i sin skrivelse synpunkter på såväl motionen som konsumentverkets yttrande.

Såvitt gäller innehållet i motionen finner NDM att motionärerna felbedömt den gällande marknadsföringslagens räckvidd liksom möjligheterna för marknadsdomstolen att inskrida mot oarter av skilda slag vid marknadsföring. Genom generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen kan man enligt NDM komma till rätta med bl. a. halvsanningar i reklam som är ägnade att vilseleda konsumenten, osanna uppgifter eller sådana som outtalat förmedlar ett falskt intryck samt otillbörligt utnyttjande av människors auktoritetstro. Likaså kan domstolen, anför NDM, med stöd av generalklausulen inskrida mot manipulation med information om psykologiska och socialpsykologiska egenskaper hos en vara eller tjänst på samma sätt som mot annan försåtlig argumentation. NDM menar också att några nämnvärda olägenheter med generalklausulsmetodiken inte har visat sig i praktiken, i varje fall vad 2 § beträffar, och att det därför inte finns anledning att redan nu se över lagen av lagstiftningstekniska skäl.

I sin kommentar till konsumentverkets yttrande anför NDM inledningsvis att undersökningen Konsument 79, särskilt dess andra del, uppvisar allvarliga brister och att därför slutsatser från undersökningen måste dras med stor försiktighet.

NDM behandlar också konsumentverkets förslag om överväganden även på andra områden som berör marknadsföringslagen än de som tagits upp i motionen. NDM anför i huvudsak:

- Bestämmelsen i 4 § marknadsföringslagen om produktsäkerhet är f. n. föremål för översyn inom den s. k. riktlinjekommittén.
- Missförhållanden beträffande reklam till barn kan korrigeras med hjälp av generalklausulen i 2 §. Vidare hänvisas till artikel 13 i Internationella

handelskammarens Grundregler för reklam, som innehåller normer för reklam till barn och ungdom.

- Negativ säljmetod anses i princip otillbörlig enligt 2 § marknadsföringslagen. En specialbestämmelse i ämnet skulle behöva förses med åtskilliga undantag, bl. a. eftersom metoden i vissa sammanhang är helt försvarlig konsumentpolitiskt sett.
- Ändringar i sanktionssystemet bör inte övervägas förrän slutlig ställning har tagits till förslagen om straffsanktioner för juridiska personer.

Med hänvisning till vad som anförts i skrivelsen uttalar NDM att det inte är påkallat att tillsätta en konsumentpolitisk utredning med uppgift att se över marknadsföringslagen.

Tidigare behandling

Hösten 1979 behandlades en motion med begäran om översyn av marknadsföringslagen med syfte dels att generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen skulle ändras så att åtgärder som förhindrar eller försvårar ett självständigt konsumtionsval blir förbjudna, dels att näringsidkare skulle åläggas att vid information om varor och tjänster uteslutande redovisa väsentliga egenskaper. Motionen avstyrktes av näringsutskottet (NU 1979/80:12) och avslogs av riksdagen.

I sitt betänkande erinrade utskottet om tidigare och pågående lagstiftningsarbete på konsumentområdet, om konsumentverket/KO:s arbete och om marknadsdomstolens avgöranden.

Utskottet anförde:

En omfattande konsumentpolitisk verksamhet pågår genom bl. a. konsumentverkets försorg. Flera utredningsförslag och pågående utredningar tar sikte på ytterligare konsumentpolitiska insatser. Enligt utskottets uppfattning finns tillfredsställande garanti för att ansvariga myndigheter beaktar utvecklingen på marknadsföringsområdet och successivt föreslår åtgärder på områden där behoven är framträdande. Det är därför enligt utskottets mening nu inte påkallat att begära en sådan översyn som förespråkas i motionen.

Utskottet

Genom lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring fick konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen befogenheter att ingripa mot överträdelser på marknadsföringsområdet. Ytterligare överväganden ledde till en utökad lagstiftning, den nya marknadsföringslagen (1975:1418), som trädde i kraft den 1 juli 1976.

Såsom har redovisats i det föregående har marknadsföringslagen till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring. Lagen skall bl. a. motverka otillbörlig marknadsföring.

Marknadsdomstolen kan vid vite förbjuda en marknadsföringsåtgärd som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter. Näringsidkare kan också åläggas informationsplikt enligt vad som sagts i det föregående.

I motion 1979/80:1439 begärs att en konsumentpolitisk utredning skall tillsättas med uppgift att se över marknadsföringslagen. Syftet med översynen skulle enligt motionen vara att ytterligare stärka konsumenternas ställning. Utredningen skulle därför pröva om marknadsföringslagen bör utvidgas till att omfatta även andra former av otillbörlig marknadsföring än sådana som är förbjudna enligt gällande bestämmelser. Som exempel på marknadföringsmetoder som mot denna bakgrund bör prövas av utredningen nämner motionärerna argumentering med hjälp av en åberopad auktoritet och framförande av påståenden som inte kan bevisas.

I remissyttrande över motionen tillstyrker konsumentverket att en utredning om marknadsföringslagen tillsätts. I yttrandet tar verket upp också andra frågor som berör marknadsföringslagen och som enligt verkets mening bör prövas vid den förespråkade översynen av lagen. Näringslivets delegation för marknadsrätt (NDM), som har inkommit med en skrivelse med anledning av motionen, finner det inte påkallat med någon utredning. NDM anför att den gällande marknadsföringslagen gör det möjligt att komma till rätta med de av motionärerna exemplifierade marknadsföringsmetoderna. Beträffande de frågor som konsumentverket har tagit upp hänvisar NDM bl. a. till pågående utredningsarbete.

När utskottet för ett år sedan behandlade ett motionsyrkande om översyn av marknadsföringslagen erinrade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande NU 1979/80:12 bl. a. om att lagstiftningsarbetet på konsumentområdet i stort sett hade ägt rum under den senaste tioårsperioden. Vidare uttalade utskottet att lagstiftningen på detta område i huvudsak har karakteriserats av att man steg för steg, allt eftersom behoven har framträtt, sökt värna konsumenternas ställning och vägleda konsumenterna mot rationella val. Utskottet hänvisade till att bl. a. konsumentverket/KO:s arbete och marknadsdomstolens avgöranden i hög grad får anses ha bidragit till att konsumenternas intressen har tillvaratagits. Mot bakgrund av bl. a. konsumentverkets arbete och pågående utredningar var det enligt utskottets mening inte påkallat att begära någon översyn av marknadsföringslagen. Utskottet menade att det fanns tillfredsställande garanti för att ansvariga myndigheter beaktar utvecklingen på marknadsföringsområdet och successivt föreslår åtgärder på områden där behoven är framträdande.

Utskottet har liksom motionärerna den uppfattningen att det kan finnas behov av att ytterligare stärka konsumenternas ställning i vissa hänseenden. Som framgår av det föregående pågår f. n. ett utredningsarbete av betydande omfattning på det konsumentpolitiska området. I avvaktan på resultaten därav anser utskottet att riksdagen bör vidhålla sin tidigare ståndpunkt och

inte nu begära en översyn av marknadsföringslagen. Utskottet avstyrker sålunda motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1979/80:1439.

Stockholm den 20 november 1980

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Margaretha af Ugglas (m), Birgitta Hambraeus (c), Tage Adolfsson (m), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Ingegärd Oskarsson (c), Sivert Andersson (s), Birgitta Johansson (s) och Christer Eirefelt (fp).

Reservation

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Lennart Pettersson, Rune Jonsson, Wivi-Anne Radesjö, Sivert Andersson och Birgitta Johansson (alla s) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Genom lagen – – – (= utskottet, s. 7 f.) – – – är framträdande.

Såsom nyss har anförts karakteriseras lagstiftningen på konsumentområdet av att man stegvis sökt förbättra skyddet för konsumenterna. Marknadsföringslagen fick sin nuvarande utformning år 1975. Den centrala bestämmelsen om otillbörlig marknadsföring härrör emellertid från år 1970. I likhet med motionärerna menar utskottet att tiden nu är inne för en översyn av lagen. Det utredningsarbete som f. n. pågår på det konsumentpolitiska området utgör enligt utskottets mening inget hinder för en sådan översyn. Utskottet anser således att en konsumentpolitisk utredning bör tillsättas med uppgift att pröva om gränserna för vad som skall betraktas som otillbörlig marknadsföring bör vidgas. Som motionärerna föreslår bör utredningen behandla vissa nu förekommande marknadsföringsåtgärder som har visat sig vara till stor nackdel från konsumentsynpunkt. I motionen och i konsumentverkets remissyttrande ges exempel på marknadsföringsmetoder och andra konkreta frågor som bör tas upp av utredningen i första hand. Utskottet delar motionärernas uppfattning att i utredningen bör ingå representanter för konsumentintresset, för fackliga organisationer och för de politiska partierna. Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet alltså motion 1979/80:1439.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1979/80:1439 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.