

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 1997/98:188 Vissa ändringar i marknadsföringslagen (1995:450) m.m. jämte en motion som har väckts under den allmänna motionstiden år 1998. I propositionen föreslås att instansordningen i marknadsföringsmål ändras så att mål om förbud och åläggande som huvudregel handläggs i Marknadsdomstolen som första och sista instans. Syftet med ändringen är att göra det möjligt att snabbt kunna få ett slutligt avgörande i frågan om en viss marknadsföringsåtgärd strider mot de marknadsrättsliga bestämmelserna.

Härutöver föreslås i propositionen vissa smärre ändringar i lagen om marknadsdomstol m.m. samt i lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 april 1999.

Utskottet tillstyrker bifall till propositionen och avstyrker motionen.

Till betänkandet har fogats en reservation.

Propositionen

I proposition 1997/98:188 föreslår regeringen (Inrikesdepartementet) – efter hörande av Lagrådet – att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450),
2. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Lagförslagen har intagits som bilaga till betänkandet.

Motionen

1998/99:Ju412 av Stig Rindborg m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till ändrad instansordning i marknadsföringsmål i enlighet med vad som anförts i motionen.

Allmän bakgrund

Lagstiftning har alltsedan 1970-talet använts för att stärka konsumenternas ställning. Genom tillkomsten av olika civilrättsliga lagar, bl.a. 1973 års konsumentköplag, ökades konsumenternas skydd i enskilda köpsituationer. En annan typ av lagstiftning som kom till under 1970-talets början syftade till att påverka företagens beteende mot konsumenterna och bl.a. förhindra otillbörliga marknadsföringsåtgärder. Den första lagstiftningen av detta slag var 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring. Konsumentombudsmannen (KO) fick i uppdrag att övervaka marknaden och beivra överträdelser på området. Den dömande funktionen tilldelades Marknadsdomstolen. Lagen om otillbörlig marknadsföring innehöll vid sidan av vissa specialregler en mycket allmänt hållen generalklausul som gav möjlighet att vid vite förbjuda en näringsidkare att fortsätta med en viss marknadsföring som bedömdes vara otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Den mer detaljerade normbildningen skulle ske i Marknadsdomstolen genom dess beslut i enskilda ärenden.

Lagen om otillbörlig marknadsföring ersattes år 1976 av marknadsföringslagen (1975:1418), som var konstruerad efter samma modell som 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring, dvs. med en formell normbildning i Marknadsdomstolen som första och sista instans genom beslut i enskilda ärenden. Denna lag var uppbyggd kring tre vitesanktionerade generalklausuler. Den första generalklausulen angav att Marknadsdomstolen kunde förbjuda marknadsföring som strider mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenterna eller andra näringsidkare. Den andra generalklausulen innebar att Marknadsdomstolen kunde ålägga näringsidkare att lämna information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Enligt den tredje generalklausulen kunde Marknadsdomstolen förbjuda försäljning till konsumenter av produkter som är otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål.

Vid tillkomsten av såväl 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring som 1975 års marknadsföringslag var utgångspunkterna sålunda att det, inom de ramar som generalklausulerna angav, skulle utveckla sig en praxis som i sin tur skulle påverka näringsidkarna. Praxisbildningen skulle ske genom Marknadsdomstolens avgöranden och genom konsumentmyndigheternas övervakande och förhandlande verksamhet.

Den nu gällande marknadsföringslagen (1995:450) antogs av riksdagen våren 1995 och trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:123, bet. LU16, rskr. 267). Lagen syftar till att i huvudsaklig överensstämmelse med den tidigare lagen främja konsumenternas och näringsidkarnas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Lagen bygger på i huvudsak samma modell som 1975 års marknadsföringslag, varvid den gamla lagens system med vitesanktionerade generalklausuler har behållits. Förbud mot fortsatt marknadsföring av visst slag, förbud mot marknadsföring av otjänliga produkter och

ett åläggande att lämna information skall, liksom enligt tidigare bestämmelser, förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Genom 1995 års marknadsföringslag har vid sidan om generalklausulerna införts särskilda regler med konkreta förbud mot och krav på vissa marknadsföringsåtgärder. I dessa s.k. katalogregler upptas särskilda bestämmelser om reklamidentifiering, vilseledande reklam, vilseledande förpackningsstorlekar och efterbildningar, konkursutförsäljningar, utförsäljningar, realisationer, obeställda produkter och förmånserbjudanden. Överträdelser av de särskilda reglerna kan medföra att en näringsidkare ådöms en direktverkande sanktion i form av en marknadsstörningsavgift. Avgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kronor. Den får dock inte överstiga 10 % av näringsidkarens omsättning föregående räkenskapsår.

Marknadsdomstolen är en specialdomstol som, förutom marknadsföringsmål, handlägger mål och ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, produktsäkerhetslagen (1988:1604), lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, tobakslagen (1993:581), konsumentförsäkringslagen (1980:38), konsumentkreditlagen (1992:830), prisinformationslagen (1991:601), valutaväxlingslagen (1996:1006), lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas och lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende. Det övergripande målet för domstolens verksamhet, som fastställdes av riksdagen våren 1993, är att på ett rättssäkert sätt och inom rimlig tid avgöra de mål och ärenden som domstolen har att handlägga samt att leda rättsutvecklingen och främja en enhetlig rättstillämpning inom det marknadsrättsliga området (prop. 1992/93:100 bil. 13, bet. LU32, rskr. 229).

Marknadsdomstolens verksamhet regleras i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. och i förordningen (1988:1564) med instruktion för Marknadsdomstolen. I de mål domstolen handlägger skall den bestå av lagfarna domare och ekonomiska experter.

Genom den nya marknadsföringslagen ändrades ordningen för prövning av marknadsföringsmål. Ett tvåinstanssystem infördes med en allmän domstol, Stockholms tingsrätt, som första instans och Marknadsdomstolen som andra och sista instans. Tvåinstanssystemet motiverades av den nya sanktionsformen marknadsstörningsavgift. Införandet av avgiften innebar att den marknadsrättsliga processordningen tillfördes en till sin karaktär helt ny målgrupp. Rättssäkerhetsaspekten har i dessa mål en annan innebörd och betydelse än i förbuds- och åläggandemålen, och hänsynen till svarandens rättstrygghet medförde ett krav på att frågan om marknadsstörningsavgift skall kunna prövas av åtminstone två instanser. Skälen till att tvåinstanssystemet fick omfatta även förbuds- och åläggandemålen var de nackdelar som förutsågs med olika instansordningar för dessa mål och avgiftsmålen. I den då aktuella propositionen pekades bl.a. på att det är olyckligt med ett system enligt vilket parterna är hänvisade till att föra parallella processer om samma marknadsföring. Det anfördes också att olika instansordningar skulle innebära hinder mot kumulation av förbuds- och avgiftsmål i första instans och sämre processekonomi. Samtidigt konstaterades emellertid att systemet med

Marknadsdomstolen som ensamt prövningsorgan hade fungerat tillfredsställande såväl organisatoriskt som från rättssäkerhetssynpunkt (prop. 1994/95:123 s. 124).

Redan i samband med den nya marknadsföringslagens tillkomst ifrågasattes från många håll lämpligheten av ett tvåinstanssystem även för förbuds- och åläggandemålen. Mot denna bakgrund ansåg utskottet våren 1996 att det kunde finnas skäl att inom ramen för ett särskilt utvärderingsprojekt studera den framtida utvecklingen bl.a. när det gäller måltillströmningen. Ifrågavarande projekt avsågs komma i gång först sedan den nya marknadsföringslagen varit i kraft något eller helst några år. Arbetet med uppföljningen av marknadsföringslagen inleddes år 1998 genom insamlande av uppgifter rörande antalet inkomna och avgjorda mål vid Stockholms tingsrätt under åren 1996 och 1997 samt handläggningstider m.m. Sedan det kommit till utskottets kännedom att Konsumentverket och Näringslivets Delegation för Marknadsrätt i skrivelser till Inrikesdepartementet kritiserat den nuvarande instansordningen samt att lagstiftningsarbete till följd härav pågick inom Regeringskansliet har utskottet inte funnit skäl att gå vidare med utvärderingsprojektet rörande marknadsföringslagen.

Propositionens förslag

De i propositionen framlagda förslagen till ändringar i marknadsföringslagen innebär att instansordningen i marknadsföringsmål ändras så att mål om förbud och åläggande som huvudregel handläggs i Marknadsdomstolen som första och sista instans. Syftet med ändringen är att göra det möjligt att snabbt kunna få ett slutligt avgörande i frågan om en viss marknadsföringsåtgärd strider mot de marknadsrättsliga bestämmelserna.

Om samma kärande, eller en annan kärande i samråd med denne, samtidigt väcker en talan om marknadsstörningsavgift eller skadestånd med anledning av marknadsföringen, skall emellertid en talan om förbud eller åläggande väckas vid Stockholms tingsrätt. Tingsrätten skall underrätta Marknadsdomstolen när en talan om marknadsstörningsavgift eller skadestånd väcks vid tingsrätten. Syftet med den föreslagna regeln är att tingsrätten därigenom skall kunna få vetskap om huruvida det i Marknadsdomstolen finns ett mål om förbud eller åläggande anhängigt som gäller samma marknadsföring.

Härutöver föreslås i propositionen en särskild bestämmelse i lagen om marknadsdomstol m.m. som innebär att Marknadsdomstolens dom eller slutliga beslut skall meddelas så snart som det är möjligt.

Vidare föreslås att Marknadsdomstolens ordförande ges ökade befogenheter att ensam besluta i vissa frågor av mindre vikt. Frågor som bör kunna avgöras på detta sätt, utöver vad som är fallet i dag, avser rättelse av dom och beslut samt avslag av begäran om att domstolen skall pröva en fråga om interimistiskt förbud eller åläggande utan att motparten givits tillfälle att yttra sig.

I propositionen föreslås slutligen en ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. Bakgrund till lagförslaget är följande. I Norge infördes år 1995 institutet tvangsgebyr på det marknadsrättsliga området genom en ändring i

den norska marknadsföringslagen. Institutet innebär en skyldighet att betala ett visst belopp vid överträdelse av marknadsföringslagen eller av förbud enligt den lagen och har till syfte att hindra framtida överträdelser. Institutet motsvarar således i stort sett de svenska marknadsrättsliga vitena. Tvangsgebyr som i Norge har förelagts av Forbrukerombudet och som har godkänts av näringsidkaren eller dömts ut av domstol skall enligt propositionens förslag kunna verkställas i Sverige. Vidare föreslås att utdömda viten som enligt marknadsföringslagen har förelagts av Stockholms tingsrätt skall kunna överlämnas för att verkställas i Danmark, Finland, Island och Norge.

Nu föreslagna lagändringar skall enligt propositionen träda i kraft den 1 april 1999. När det gäller instansordningen föreslås en särskild övergångsregel, som innebär att de mål som vid ikraftträdandet är under handläggning i Stockholms tingsrätt, och som har kommit in dit efter utgången av juni 1998 men som enligt de nya reglerna i stället skall handläggas av Marknadsdomstolen, skall lämnas över till den instansen.

Förslagen i propositionen grundar sig på en inom Regeringskansliet (Inrikesdepartementet) utarbetad promemoria (dnr In 98/482/KO). Promemorian har remissbehandlats.

Motionen

I motion Ju412 av Stig Rindborg m.fl. (m) yrkas avslag på propositionen såvitt avser den föreslagna ändringen av instansordningen i marknadsföringsmål. Motionärerna anser att specialdomstolar principiellt sett bör avskaffas och deras olika uppgifter föras över till de allmänna domstolarna. Systemet med s.k. partssammansatta domstolar är inte, enligt motionärernas mening, förenligt med en ordning av mera strikt rättstillämpning. Enligt motionärerna skulle det i och för sig vällovliga syftet att minska handläggningstiderna därför bättre tillgodoses genom att Marknadsdomstolen avskaffades och domstolens arbetsuppgifter överfördes till de allmänna domstolarna. Motionärerna anser att det således är ett steg i fel riktning att återföra mål, som åtminstone i första instans skall handläggas av de allmänna domstolarna, till Marknadsdomstolen. Särskilt betänkligt är detta, enligt motionärernas mening, eftersom den huvudsakliga rättskipningen bör äga rum i första instans (yrkande 1).

Övriga yrkanden i motionen, som kommer att behandlas av justitieutskottet, går ut på att bl.a. Marknadsdomstolen skall avskaffas.

Utskottets ställningstaganden

Med anledning av vad som anförts i motionen erinrar utskottet om att Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. Som ekonomiska experter kan utses såväl personer med teoretisk ekonomisk kompetens som personer med praktisk ekonomisk kompetens. Sammansättningen med s.k.

intresseledamöter upphörde den 1 juli 1993 samtidigt som den nuvarande konkurrenslagen trädde i kraft (prop. 1992/93:56, bet. NU17, rskr. 144). Marknadsdomstolen är således inte längre partssammansatt. Vidare vill utskottet erinra om att näringsutskottet i samband med konkurrenslagens tillkomst betonat vikten av att Marknadsdomstolen behåller sin centrala roll som prejudikatskapande organ på konkurrensrättens område (bet. 1992/93:NU17). Därtill kommer att regeringens förslag om att Marknadsdomstolen skulle vara andra och sista instans i mål enligt marknadsföringslagen inte föranledde några erinringar från lagutskottets sida i samband med marknadsföringslagens tillkomst (bet. 1994/95:LU16).

Våren 1998 behandlade justitieutskottet en motion med yrkande om att special- och partssammansatta domstolar skall avvecklas och uppgifterna övertas av de allmänna domstolarna. Justitieutskottet ansåg därvid att det finns anledning att se nyanserat på frågan om specialdomstolar. Dessa får nämligen, anförde justitieutskottet, anses besitta en särskild kompetens som leder till att målen behandlas skickligt, snabbt och ekonomiskt effektivt. De återstående specialdomstolarnas fortsatta verksamhet bör bedömas efter sina egna meriter och inte endast utifrån principiella ståndpunkter. Några skäl att för närvarande förorda ett avskaffande av bl.a. Marknadsdomstolen kunde justitieutskottet inte finna och avstyrkte den då aktuella motionen. Riksdagen följde utskottet (bet. 1997/98:JuU24).

I årets budgetproposition (prop. 1998/99:1 utg.omr. 24) har regeringen gjort bedömningen att Marknadsdomstolens verksamhet bedrivits i enlighet med fastslagna riktlinjer och att domstolen har utfört de uppdrag och bedrivit de aktiviteter som följer av verksamhetsmålen.

I sammanhanget måste också beaktas att det inte ankommer på lagutskottet att uttala sig i frågor rörande domstolsorganisationen. I stället förutsätter lagutskottet att justitieutskottet med anledning av övriga yrkanden i motionen senare under mandatperioden kommer att ta ställning till specialdomstolarnas framtid.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser utskottet att vad som anförts i motionen inte utgör skäl för att den föreslagna ändringen i marknadsföringslagen inte skall komma till stånd.

Utskottet övergår därmed till att pröva det framlagda lagförslaget såvitt avser en ändrad instansordning i marknadsföringsmål.

En förutsättning för att marknadsföringslagen skall få genomslagskraft på marknaden är att berörda aktörer i rimlig tid ges besked om vilka regler som gäller på marknaden. Också med hänsyn till parterna är det angeläget att inte ovisshet råder om vilka krav som ställs på marknadsföring av varor och tjänster. I likhet med regeringen kan utskottet konstatera att den nuvarande ordningen med ett tvåinstanssystem med Stockholms tingsrätt som första instans och Marknadsdomstolen som andra och sista instans inneburit vissa problem för aktörerna på marknaden. När det gäller förbuds- och åläggandemålen har införandet av två domstolsinstanser sålunda lett till att den totala handläggningstiden för dessa mål blivit så lång att kravet på erforderlig snabbhet i handläggningen inte längre kan anses uppfyllt. Utskottet delar vidare den uppfattning som förs fram i propositionen om att långa handlägg-

ningstider i domstol kan försvaga rättssäkerheten för både konsumenter, svarandeföretag och konkurrerande näringsidkare.

Det finns också, som regeringen framhåller, olika omständigheter som talar för att Marknadsdomstolens prejudikatbildande och rättsskapande verksamhet skulle komma att främjas genom en återgång till det tidigare systemet. Den nuvarande ordningen kan således medföra att rättsbildningen förskjuts från Marknadsdomstolen till Stockholms tingsrätt.

Sammanfattningsvis vill utskottet förorda en återgång till systemet med Marknadsdomstolen som första och sista instans i mål om förbud och åläggande. Enligt utskottets mening väger i dessa fall kravet på snabbhet i handläggningen tyngre än fördelarna med att få saken prövad i två instanser.

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till propositionen i denna del och avstyrker motion Ju412 yrkande 1.

Mot de delar i propositionen som inte har berörts i det föregående har utskottet ingen erinran.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *instansordningen*

att riksdagen med avslag på motion 1998/99:Ju412 yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450),

res. (m, fp)

2. beträffande *lagförslagen i övrigt*

att riksdagen antar regeringens förslag till
dels lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
dels lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Stockholm den 26 januari 1999

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Marina Pettersson (s), Elizabeth Nyström (m), Roland Larsson (s), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Viviann Gerdin (c), Ulf Nilsson (fp) och Raimo Pärssinen (s).

Instansordningen (mom. 1)

Stig Rindborg (m), Henrik S Järrel (m), Elizabeth Nyström (m), Berit Adolfsson (m) och Ulf Nilsson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Med anledning" och på s. 7 slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas principiella inställning att övervägande skäl talar för att specialdomstolarna bör avskaffas. Den nuvarande ordningen kan nämligen, vilket motionärerna också påpekar, inte anses förenlig med kravet på en mer strikt rättstillämpning. Enligt utskottet skulle det i och för sig vällovliga syftet att minska handläggningstiderna för förbuds- och åläggandemålen därför bättre tillgodoses genom att Marknadsdomstolen avskaffades och domstolens samtliga arbetsuppgifter överfördes till de allmänna domstolarna. Det är givetvis av stor vikt att man tar till vara den juridiska sakkompetens som kommit att utvecklas vid Marknadsdomstolen. Möjligheter finns också att förstärka de allmänna domstolarna med experter och sakkunniga som biträder inför avgörandena.

Enligt utskottets mening är det med dessa utgångspunkter ett steg i fel riktning att återföra mål, som åtminstone i första instans skall handläggas av de allmänna domstolarna, till Marknadsdomstolen. Särskilt betänkligt är detta med hänsyn till att den huvudsakliga rättskipningen bör äga rum i första instans.

Mot den nu angivna bakgrunden anser utskottet att riksdagen, med bifall till motion Ju412 yrkande 1, bör avslå förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *instansordningen*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Ju412 yrkande 1 avslår regeringens förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).

1 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen
(1995:450)

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

1998/99:LU6
Bilaga