

Ref

Reklam V

Information i reklamen

**Delbetänkande av reklamutredningen
Stockholm 1974**

SOU 1974:23





Statens offentliga utredningar

1974: 23

Utbildningsdepartementet

Reklam V

Information i reklamen

Delbetänkande av reklamutredningen

Stockholm 1974

ISBN 91-38-01869-1

K L Beckmans Tryckerier AB, Stockholm 1974
554--412614

Till Statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Genom Kungl. Maj: ts beslut den 14 oktober 1966 bemyndigades chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla elva sakkunniga jämte experter och sekreterare med uppgift att utreda frågan om reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som sakkunniga landshövdingen Nils Hörjel, tillika ordförande, riksdagsledamoten Karin Andersson, f. d. ledamoten av riksdagens andra kammare Johannes Blidfors, chefredaktören Sven Gerentz, statssekreteraren Nils-Olov Hasslev, direktören Sven Hellsten, författaren Sven Lindqvist, direktören Sten Pagmar, avdelningsdirektören Ursula Wallberg, generalsekreteraren Carl-Henrik Winqwist och professorn Karl-Erik Wärneryd. Av dessa har Pagmar den 7 september 1970 ersatts av direktören Lars Wiege, Hellsten den 23 september 1970 av direktören Lars G. Johnsson och Hasslev den 1 april 1972 av departementsrådet Leif Andersson.

Av de experter som förordnats att biträda utredningen har huvudsakligen följande anlitats vid utarbetandet av detta betänkande, nämligen hovrättsassessorn Jan Huldt, rättschefen Anders Knutsson och direktören Sten Tengelin.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 25 januari 1967 filosofie licentiaten Arthur Sarman. Till biträdande sekreterare förordnades den 12 september 1972 hovrättsassessorn Ingrid Fernström.

Utredningen började sitt arbete den 30 januari 1967 och antog namnet reklamutredningen. Enligt Kungl. Maj: ts beslut hör utredningen numera under utbildningsdepartementet.

I anslutning till utarbetandet av detta betänkande har reklamutredningen avgivit remissyttrande över köplagsutredningens delbetänkande "Konsumentköplag" (SOU 1972: 28), massmedieutredningens delbetänkande "Tryckfriheten och reklamen" (SOU 1972: 49) och varudeklarationsutredningens betänkande "Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken" (SOU 1973: 20).

Utredningen har tidigare avgivit fyra delbetänkanden, nämligen Reklam I, Beskattning av reklamen (SOU 1972: 6), Reklam II, Beskrivning och analys (SOU 1972: 7), vari ingår som bilagor några tidigare publicerade redovisningar av undersökningar, som utredningen låtit genomföra, Reklam III, TV-reklamfrågan (SOU 1973: 10) samt Reklam IV, Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer (SOU 1973: 11).

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Reklam V, Information i reklamen (SOU 1974:23). Utredningens arbete är därmed slutfört.

Stockholm den 20 februari 1974

Nils Hörjel

Karin Andersson Leif Andersson

Johannes Blidfors Sven Gerentz

Lars G. Johnsson Sven Lindqvist

Ursula Wallberg Lars Wiege

Carl-Henrik Winqwist Karl-Erik Wärneryd

/Arthur Sarman

/Ingrid Fernström

Innehåll

<i>Författningsförslag</i>	9
1 Förslag till Lag om information i reklam och annan marknadsföring	9
2 Förslag till Lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor	11
<i>Sammanfattning</i>	13
1 Allmän bakgrund	13
2 Konsumentens informationsbehov och reklamen	14
3 Gällande regler om upplysningsskyldighet m. m.	15
4 Behovet av åtgärder och olika åtgärdsalternativ	15
4.1 Reklamen som konsumentpolitiskt informationsmedel	15
4.2 Överenskommelse eller obligatorium	15
4.3 Informationsförmedlingens uppbyggnad	17
4.4 Tryckfrihetsförordningen och informationsskyldigheten	17
5 Utredningens lagförslag	17
6 Andra reklampolitiska åtgärder	19
6.1 Beriktigandereklam	20
6.2 Befrielse från beskattning i vissa fall	20
6.3 Volymaspekter på reklamen	20
6.4 Reklamförbud för vissa skadliga varor	21
Kapitel 1 <i>Inledning</i>	23
1.1 Utredningsuppdraget	23
1.2 Utredningens arbetssätt	27
1.3 Betänkandets uppläggning	28
Kapitel 2 <i>Konsumentens informationsbehov och reklamen</i>	29
2.1 Utredningens utgångspunkter	29
2.2 Konsumentens informationsbehov	30
2.2.1 Påverkande faktorer	30
2.2.2 Informationens innehåll	31
2.2.2.1 Inledning	31
2.2.2.2 Information om beskaffenhet och egenskaper	32
2.2.2.3 Prisinformation	34

2.2.2.4	Information om förhållandet mellan säljare och köpare efter köpet	35
2.3	Synpunkter på standardiserad information i reklamen	36
2.3.1	Inledning	36
2.3.2	Reklamobjektet	37
2.3.3	Sändaren	39
2.3.4	Mottagaren	40
2.3.5	Reklammediet	41
2.3.5.1	Pressreklam	41
2.3.5.2	Utomhusreklam	42
2.3.5.3	Filmreklam	43
2.3.5.4	Trycksaksreklam	43
2.3.5.5	Förpackningsreklam och butiksreklam	44
2.3.6	Intäkter och kostnader	45
2.3.6.1	Inledning	45
2.3.6.2	Intäkter	45
2.3.6.3	Kostnader för normskapandet	45
2.3.6.4	Kostnader för utveckling av provningsmetoder	47
2.3.6.5	Kostnader för förhands- och kontrollprovning	47
2.3.6.6	Kostnader för produktion och distribution av informationsmaterial	47
2.4	Prioriteringsbehov	48
Kapitel 3 <i>Gällande regler om upplysningsskyldighet m. m.</i>		51
3.1	Upplysningsskyldighet enligt gällande rätt	51
3.1.1	Inledning	51
3.1.2	Civilrättsliga regler	51
3.1.2.1	Avtalslagen	51
3.1.2.2	Köplagen	52
3.1.2.3	Konsumentköplagen	52
3.1.3	Marknadsrättsliga regler	54
3.1.3.1	Marknadsföringslagen	54
3.1.3.2	Annan lagstiftning av betydelse för säljarens informationslämnande	56
3.2	Vissa myndigheters aktiviteter i syfte att påverka informationen från näringsidkare till konsumenter	57
3.2.1	Inledning	57
3.2.2	Konsumentverket	58
3.2.3	Statens pris- och kartellnämnd	60
3.3	Varudeklarationsutredningens förslag	60
Kapitel 4 <i>Behovet av åtgärder och olika åtgärdsalternativ</i>		63
4.1	Värdering av gällande regler från informationssynpunkt	63
4.2	Reklam som konsumentpolitiskt informationsmedel	64
4.2.1	Principiella synpunkter	64
4.2.2	Reklam och konsumentupplysning	66
4.2.3	Informationsbehoven under köpprocessen	67
4.2.4	Presentation och medieval	67

4.3	Överenskommelse eller obligatorium	68
4.3.1	Styrningsbehov och styrningsformer	68
4.3.2	Förhandlingssystemets uppbyggnad	69
4.3.2.1	Valet av myndighet	69
4.3.2.2	Förhandlingssystemets tillämpning	72
4.3.2.3	Åtgärder vid överträdelse av förhandlingsöverenskommelse	73
4.3.3	Regler om obligatorisk information	73
4.4	Informationsskyldighetens gränser	75
4.4.1	Huvudfrågorna	75
4.4.2	Informationsskyldigheten och säljmeddelandets art	75
4.4.3	Absolut eller relativ informationsskyldighet	76
4.5	Informationsskyldigheten och distributionsleden	79
4.6	Tryckfrihetsrättsliga aspekter på en lagstiftning om informationsskyldighet	81
4.7	Förhållandet mellan marknadsföringslagen och lagstiftning om informationsskyldighet	83
 <i>Kapitel 5 Huvuddragen i en lag om information i reklam och annan marknadsföring</i>		85
5.1	Inledning	85
5.2	Förhållandet till varudeklarationsutredningens förslag	85
5.3	Meddelande av föreskrifter	86
5.3.1	Beslutande myndighet	86
5.3.2	Informationssändare	87
5.3.3	Föreskrifternas innehåll	89
5.3.4	Förutsättningar för att föreskrift skall få meddelas	91
5.4	Tillsyn av föreskrifternas efterlevnad	92
5.5	Påföljder för överträdelse av föreskrift	93
 <i>Kapitel 6 Specialmotivering till lagförslagen</i>		97
6.1	Förslaget till lag om information i reklam och annan marknadsföring	97
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor	102
 <i>Kapitel 7 Andra inom utredningen diskuterade åtgärder för att påverka reklamens innehåll, form och volym</i>		103
7.1	Beriktigandereklam	103
7.1.1	Sanktioner inom marknadsrätten	103
7.1.2	Beriktigandesanktionen	104
7.1.3	Några principiella frågor kring beriktigandereklam	106
7.1.4	Sammanfattning och ställningstagande	109
7.2	Befrielse från beskattning i vissa fall	110
7.3	Volymaspekter på reklamen	111
7.4	Reklamförbud för vissa skadliga varor	113

Reservation av ledamoten Lindqvist	115
Särskilt yttrande av ledamoten Gerentz	123
Summary in English	125
Résumé en français	133

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om information i reklam och annan marknadsföring

Härigenom förordnas som följer

1 §

Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer kan föreskriva skyldighet för näringsidkare att lämna information rörande vara eller tjänst som utbjudes till konsument, om det är av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt att sådan information tillhandahålls och det icke på grund av överenskommelse med berörda näringsidkare eller eljest finnes grundad anledning antaga att informationen ändå kommer att lämnas.

Informationen kan avse bland annat

1. varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper,
2. lämplig användning, förvaring och skötsel av varan,
3. priset och betalningsvillkoren,
4. förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare,
5. vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten.

Föreskrift får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på varan eller dess förpackning eller i annan form tillhandahållas hos den som utbjuder varan eller tjänsten,
2. upptagas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen,
3. i viss form tillställas konsument på särskild begäran.

2 §

Innan föreskrift meddelas skall företrädare för berörda näringsidkare beredas tillfälle att yttra sig.

3 §

Tillsyn över efterlevnaden av föreskrift utövas av myndighet som Kungl. Maj: t bestämmer.

4 §

Näringsidkare som beröres av föreskrift är skyldig att på anmaning av tillsynsmyndighet tillhandahålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Efterkommes ej anmaning, får myndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 5 000 kronor.

5 §

För tillsynen får tillsynsmyndighet uttaga varuprov ur näringsidkares lager. För sådant prov utgår ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsynen.

Bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t bestämmer.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Den som överträder vitesförbud enligt lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring får dock ej dömas till ansvar enligt denna paragraf för gärning som omfattas av förbudet.

7 §

Allmänt åtal för överträdelse av föreskrift får väckas endast efter anmälan eller medgivande av konsumentombudsmannen. Har tillsynsmyndighet anmält gärningen till åtal, skall sådant medgivande lämnas, om ej konsumentombudsmannen finner att gärningen bör föranleda förbud enligt lagen (1970: 412) om otillbörlig marknadsföring.

8 §

Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter häremot dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

9 §

Talan mot tillsynsmyndighets beslut enligt 4 eller 5 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Mot beslut som myndighet meddelat med stöd av Kungl. Maj:ts förordnande enligt lagen föres talan hos Kungl. Maj:t genom besvär. För tillvaratagande av konsumentintresset får talan mot sådant beslut föras av sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

dels att lagens rubrik och 16 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 10 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Lag om hälso- och miljöfarliga varor

Lag om hälso- och miljöfarliga varor m. m.

10 a §

Om det är påkallat av hänsyn till människors liv eller hälsa, kan Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer föreskriva, att vara av visst slag, som ej omfattas av 1 §, får saluhållas av näringsidkare till konsument endast om den uppfyller bestämda krav i fråga om innehåll eller beskaffenhet (grundkrav).

Har föreskrift enligt första stycket meddelats, skall varan eller dess förpackning märkas tydligt med uppgift att varan fyller grundkraven. Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om märkningen.

16 §

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § andra stycket eller 6–8 §. Till samma straff dömes den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket.

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § andra stycket, 6–8 eller 10 a § eller mot 10 a § andra stycket. Till samma straff dömes den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket.

Ansvar enligt första stycket inträder ej, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra anmälan enligt föreskrift som meddelats med stöd av 9 § eller att fullgöra vad som åligger honom enligt 12 § eller i ansökan eller anmälan enligt denna lag lämnar oriktig uppgift rörande förhållande av betydelse.

Om ansvar för införsel av vara i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av denna lag och försök därtill finns bestämmelser i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

1 Allmän bakgrund (kapitel 1)

Reklamutredningen har haft att belysa reklamens omfattning, uppgifter och verkningar från konsumenternas, företagens och hela samhällets synpunkt. För att fullgöra detta uppdrag har utredningen insamlat och bearbetat ett omfattande material rörande reklamen i Sverige och utomlands. Detta material har redovisats i betänkandena Reklam II, Beskrivning och analys (SOU 1972:7) och Reklam IV, Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer (SOU 1973:11). Utredningen har i betänkandet Reklam I, Beskattning av reklamen (SOU 1972:6) bl. a. tagit upp frågan om reklamens rimliga omfattning och gjort en bedömning av rådande utvecklingstendenser. I Reklam III, Tv-reklamfrågan (SOU 1973:10) har utredningen bl. a. behandlat frågan om reklamsändningar i televisionen.

Utredningens direktiv hänvisar till den debatt som förts om reklamens betydelse för konsumenterna. I anslutning härtill har utredningen i Reklam II ägnat ett principiellt upplagt kapitel (kapitel 11) åt reklamen från konsumentens synpunkt. Under senare år har konsumentpolitiken i vårt land inriktats på att aktivt stödja konsumenterna och förbättra deras ställning i förhållande till producenter, distributörer och marknadsförare. De riktlinjer, som dragits upp för konsumentpolitiken, främst i propositionen 1972:33 med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m. m., har vunnit anslutning från alla politiska meningsriktningar i vårt land. En ledande tanke är att konsumenternas ställning på marknaden bör förbättras bl. a. genom att de förses med bättre information om marknadens utbud. Det bör därvid åligga näringsidkarna att lämna sådan information som konsumenterna behöver vid val mellan olika varor och tjänster. I huvuddelen av föreliggande betänkande behandlar utredningen frågan om reklamens användbarhet som ett medel att överbringa på visst sätt reglerad och standardiserad information från näringsidkare till konsument.

2 Konsumentens informationsbehov och reklamen (kapitel 2)

Konsumenternas behov av information varierar starkt beroende på t. ex. den enskilde konsumentens kunskaper, produktens art och hur långt konsumenten kommit i sina överväganden om köp. Åtgärder i syfte att öka och förbättra informationen till konsumenterna måste därför bygga på analyser av de faktiska behoven. I många fall kräver detta särskilda undersökningar. I andra fall kan det vara lätt att med ledning av tidigare erfarenheter konstatera behovet av viss information.

Den produktinformation, som konsumenterna behöver, kan avse dels produktens egenskaper, dels pris och betalningsvillkor, dels service och andra faktorer i förhållandet mellan köpare och säljare efter köp. Exempel på produktinformation, som ofta är av intresse för konsumenten, är upplysningar om vilka användningsområden som en produkt är lämplig för, deklaration av en produkts innehåll eller egenskaper samt anvisningar för skötsel, förvaring o. d. Prisinformation är i allmänhet av stort värde för konsumenten. Enligt utredningens mening är tillgången på prisinformation ofta otillräcklig. Delvis beror detta på att många tillverkare och importörer finner det svårt att lämna prisuppgifter i sin reklam på grund av bruttoprisförbudet. Även i fråga om service, garantier och andra säljvillkor synes informationen till konsumenterna ofta vara bristfällig.

För att komma till nytta måste informationen vara ändamålsenligt utformad och lättåtkomlig. Den bör bl. a. vara utformad så att man lätt kan jämföra olika fabrikat av en viss vara. Informationen bör därför så långt det är möjligt vara standardiserad i fråga om såväl innehåll som utformning.

Möjligheterna att via reklamen förmedla standardiserad information till konsumenterna varierar bl. a. med hänsyn till vilket reklammedium som används, reklamobjektets art och den aktuella informationens karaktär. **Beträffande** dagligvaror synes butiksreklamen vara den bästa vägen att förmedla information, som kompletterar säljarens egen argumentering. För urvalsvaror, t. ex. kläder och skor, torde såväl butiksreklamen som pressreklamen kunna komma ifråga. För sällanköpsvaror, t. ex. bilar och kylskåp, ligger broschyrer, kataloger och andra trycksaker nära till hands.

Vid en ekonomisk bedömning av vad utökad information i reklamen, främst i form av standardiserad information, skulle betyda, får på intäktssidan sättas resursbesparingar hos konsumenterna genom bättre informationstillgång. På kostnadssidan får sättas vad det skulle kosta att analysera informationsbehov samt att ta fram, sprida och kontrollera informationen. Utredningen har inte funnit det möjligt att göra några exakta kalkyler, men finner det troligt, bl. a. med ledning av kostnadsuppgifter för varudeklarationer, att merkostnaderna för standardiserad information i reklamen skulle bli relativt obetydliga.

3 Gällande regler om upplysningsskyldighet m. m. (kapitel 3)

I kapitel 3 lämnas en redogörelse för lagstiftning och vissa myndigheters verksamhet som är av intresse i samband med överväganden om informationslämnande i reklamen.

Utredningen konstaterar att gällande lagstiftning på civilrättens område saknar generella regler om upplysningsskyldighet för säljare. Vad gäller marknadsrätten innefattar det i marknadsföringslagen centrala kravet på vederhäftighet inte bara en skyldighet att avstå från positivt vilseledande uppgifter i reklam och annan marknadsföring, utan i många fall också en skyldighet att lämna uppgifter för att en vilseledande effekt av en marknadsföringsåtgärd skall neutraliseras. Det är dock inte möjligt att med stöd av marknadsföringslagen meddela självständiga påbud om att en marknadsföringsåtgärd skall företas eller att den skall vara utformad på visst sätt, t. ex. att en vara skall märkas på visst sätt eller vissa upplysningar lämnas. Däremot finns det för några begränsade varuområden annan lagstiftning, som innehåller generellt verkande regler om att viss information skall lämnas genom märkning av varan eller dess förpackning.

4 Behovet av åtgärder och olika åtgärdsalternativ (kapitel 4)

4.1 *Reklamen som konsumentpolitiskt informationsmedel*

Avgörande för bedömningen av reklamens användbarhet som konsumentpolitiskt informationsinstrument bör enligt utredningens uppfattning vara om det från samhällsekonomiska och andra synpunkter är lämpligt att ålägga reklamsärdarna viss informationsskyldighet inom ramen för reklamens uppgift att främja avsättningen av varor och tjänster.

En förutsättning härför är att den önskade konsumentinformationen inte kan förmedlas bättre och billigare med hjälp av något annat medel än reklamen. Tanken att konsumenterna genom starkt ökad tillgång på konsumentupplysning från ansvariga organ skulle få en totalt sett väl balanserad information är inte realistisk. De resurser som krävs för att ett sådant system skall kunna tänkas fungera tillfredsställande kommer enligt utredningens bedömning inte att stå till buds inom överskådlig framtid. Reklamen och konsumentupplysningen måste ses som kompletterande informationsmedel.

Utredningens överväganden om reklamen som informationsbärare leder till slutsatsen att reklamen på många områden kan bli ett lämpligt medel att tillgodose en stor del av konsumenternas behov av produktcentrerad information.

4.2 *Överenskommelse eller obligatorium*

Syftet att effektivt utnyttja reklamen som bärare av produktcentrerad information till konsumenterna kan främjas genom initiativ inom

näringslivet. Det är dock inte realistiskt att utgå ifrån att man kan bygga utslutande på åtgärder inom näringslivet självt för att uppnå ett effektivt utnyttjande av reklamen som informationsinstrument. En viss möjlighet till styrning från samhällets sida torde ofrånkomligen krävas.

En styrning av reklamens informationsinnehåll bör i första hand ske genom ett förhandlingssystem, där en myndighet förhandlar med branschorganisationer och näringsidkare om hur önskemålen om produktcentrerad konsumentinformation lämpligen skall tillgodoses via reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Förhandlingsverksamheten bör i princip centraliseras till en myndighet som får till uppgift att tillvarata konsumenternas intressen på marknaden. En sådan centralisering ger de bästa garantierna för överblick och konsekvens i handläggningen.

Utredningen har övervägt om förhandlingsverksamheten bör förläggas till konsumentverket eller konsumentombudsmannen (KO). Utredningen har därvid stannat för det förra alternativet. Konsumentverket förfogar redan i stor utsträckning över resurser av det slag som behövs för utvecklingen av regler för standardiserad information, medan KO i huvudsak saknar sådana resurser. Utredningen har inte gått in på den närmare uppläggningsen av förhandlingarna, utan har ansett att dessa får utformas av konsumentverket i samråd med berörda företrädare för näringslivet och i belysning av efter hand vunna erfarenheter. Utredningen framhåller emellertid att det är väsentligt att näringsidkarna blir så allsidigt och representativt företrädade som möjligt vid förhandlingarna. Ofta torde det vara lämpligt att förhandlingarna förs gemensamt med företrädare för olika distributionsled.

Utredningen har inte funnit att sanktioner bör knytas till överträdelse av en förhandlingsöverenskommelse. Efterlevnadskontroll behövs emellertid och denna bör bedrivas både från myndigheternas och från näringslivets sida. Vissa möjligheter torde finnas att beivra överträdelse av förhandlingsöverenskommelser med stöd av marknadsföringslagen.

Även ett väl fungerande förhandlingssystem måste enligt utredningens mening kompletteras med regler, som gör det möjligt för samhället att föreskriva obligatorisk produktcentrerad information från näringsidkare till konsumenterna. Det är inte möjligt att genom generellt giltiga föreskrifter närmare reglera när och hur näringsidkare av skilda kategorier skall vara skyldiga att lämna information i sin reklam. Den lagstiftning, varigenom samhället ges möjlighet att genomdriva krav på informationslämnande, måste därför vara utformad så att de närmare reglerna om vilken information som skall lämnas och hur och när den skall lämnas kan växa fram successivt och under medverkan av företrädare för berörda intressen.

Utredningen har övervägt två olika juridisk-tekniska alternativ för en sådan lagstiftning. Det ena alternativet är att komplettera marknadsföringslagen med en allmänt formulerad bestämmelse av generalklausultyp. Det andra alternativet är att införa en ramlag, varigenom Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t förordnar ges behörighet att utfärda föreskrifter i ämnet. Utredningens överväganden har lett till slutsatsen att alternativet med en ramlag är att föredra.

4.3 Informationsförmedlingens uppbyggnad

Ett system med standardiserad information förmedlad via reklamen måste ofta kräva samverkan mellan olika led i tillverknings- och distributionsprocessen. En viktig fråga är därför vilka led i marknadsföringskedjan som kan medverka i en informationsprocess av nu aktuellt slag och vilka uppgifter, som det kan komma i fråga att tilldela respektive led.

Uppgiften att ta fram de data som skall ligga till grund för information om en varas sammansättning, egenskaper o. d. och sammanställa dem till informationsunderlag torde i regel få ankomma på tillverkaren, medan sammanställningar om pris- och betalningsvillkor samt säljvillkor i övrigt i princip torde bära läggas på detaljhandelsledet. Distributionen av den standardiserade informationen måste ankomma på varje näringsidkare som använder sig av det aktuella reklammediet. Detta innebär att detaljhandlarna bör ansvara för spridningen av den information som skall finnas på säljstället och att den som publicerar en annons eller framställer viss direktreklam bör ansvara för att informationskraven tillgodoses däri.

4.4 Tryckfrihetsförordningen och informationskyldigheten

Utredningen har diskuterat frågan om en lagstiftning om informationslämnande är förenlig med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Informationskyldigheten skall enligt lagen knytas till kommersiell verksamhet och avse rent kommersiella förhållanden. Lagen skall alltså inte omfatta framställningar som rör nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen i samhället. Det är inte heller meningen att näringsidkare skall kunna åläggas att publicera ett visst meddelande i tryckt skrift. Däremot skall näringsidkare som väljer att göra reklam i tryckt skrift kunna åläggas att lämna viss information i reklamen. Utredningen har funnit att en på detta sätt utformad lagstiftning står i överensstämmelse med den tolkning av tryckfrihetens innebörd som sedan länge är accepterad.

5 Utredningens lagförslag (kapitel 5 och 6)

Utredningen föreslår en lag som ger Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t förordnar befogenhet att utfärda föreskrifter om informationslämnande. Med stöd av lagen skall särskilda föreskrifter alltså kunna utfärdas i administrativ ordning. Delegering från Kungl. Maj: t bör enligt utredningens mening i första hand ske till konsumentverket såsom den för konsumentpolitiken i stort närmast ansvariga myndigheten.

Den föreslagna lagen anger endast ramen för Kungl. Maj: ts befogenhet. Föreskrift skall riktas till näringsidkare och avse information rörande vara eller tjänst som utbjuds till konsument. En förutsättning för att föreskrift skall kunna utfärdas är att informationen är av väsentlig betydelse från konsument synpunkt. Föreskrift skall inte utfärdas om det

finns grundad anledning anta att informationen ändå kommer att lämnas, t. ex. därför att näringsidkarna frivilligt åtagit sig att lämna de avsedda upplysningarna. Innan föreskrift meddelas skall företrädare för berörda näringsidkare beredas tillfälle att yttra sig.

Föreskrift skall kunna utfärdas beträffande såväl varor som tjänster. Utredningen har inte närmare behandlat frågan på vilka varu- och tjänsteområden det finns anledning att utfärda föreskrifter. Såvitt gäller varor hänvisar utredningen till den genomgång som gjorts av varudeklarationsutredningen (jfr Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken, SOU 1973:20 s. 88–92). Beträffande tjänster anser reklamutredningen att exempelvis försäkringar, reparationer och uthyrningsverksamhet är av intresse.

Den information som näringsidkare skall kunna åläggas att lämna skall vara av rent kommersiell natur. Som exempel på vad en föreskrift skall kunna avse nämns i lagen information om varans eller tjänstens innehåll, beskaffenhet och egenskaper, lämplig användning, förvaring och skötsel av varan, priset och betalningsvillkoren, förhållandet i övrigt mellan säljare och köpare samt vem som tillverkar, importerar eller saluför varan eller tillhandahåller eller utför tjänsten.

Lagen omfattar i princip alla slag av säljmeddelanden. Utredningen har funnit att man trots de kontrollsvårigheter som föreligger inte bör utesluta möjligheten att föreskriva informationslämnande också vid personlig säljargumentering, vare sig den är skriftlig eller muntlig. I första hand måste dock skriftliga massdistribuerade reklamframställningar komma i fråga som informationsbärare. Endast i undantagsfall synes det kunna bli aktuellt att meddela föreskrift om informationslämnande i andra slag av säljmeddelanden.

Med informationsskyldighet kan avses en absolut skyldighet att på visst sätt lämna information. Sådan absolut informationsskyldighet föreligger i dag på flera områden, t. ex. beträffande färdigförpackade livsmedel. Skyldigheten kan också vara relativ i den bemärkelsen att den inträder endast i den mån en näringsidkare använder sig av ett visst medium för sin säljargumentering.

Utredningen utgår ifrån att säljarna i princip bör ha frihet att välja konkurrensmedel. Informationsskyldigheten skall därför i första hand vara relativ. Föreskrift om relativ informationsskyldighet kan innebära att näringsidkare blir skyldig att lämna viss information i annonser eller andra framställningar, som används vid marknadsföringen. Näringsidkare som avstår från att använda medier som berörs av informationsföreskriften kommer då inte att omfattas av skyldigheten. Det finns emellertid behov även av föreskrifter som innebär en absolut informationsskyldighet. Enligt utredningens förslag skall sådana föreskrifter kunna meddelas beträffande information, som skall lämnas i anslutning till varan eller säljstället. Föreskrift om absolut informationsskyldighet kan alltså innebära att näringsidkare blir skyldig att lämna viss information genom märkning på varan eller dess förpackning eller att i annan form, exempelvis genom skyltar, faktablad eller dylikt, tillhandahålla informationen på säljstället. Enligt utredningens förslag skall föreskrift också

kunna innebära skyldighet för näringsidkare att på särskild begäran tillställa konsument information i viss form. Av hänsyn till tryckfrihetsrättsliga principer skall föreskrift om absolut informationsskyldighet inte få omfatta tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening.

I samband med att en föreskrift om informationsskyldighet meddelas bör också bestämmelser utfärdas om hur informationen skall utformas.

De för informationen ansvariga näringsidkarna bör själva noga bevaka meddelade föreskrifters efterlevnad. För att lagen skall få avsedd effekt och bli ett verksamt medel i konsumentpolitiken behövs emellertid en offentlig tillsyn. Det skall ankomma på Kungl. Maj:t att utse tillsynsmyndighet. Utredningen föreslår att den centrala tillsynen uppdelas mellan konsumentverket och KO enligt vissa av utredningen angivna grunder.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift enligt lagen skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I första hand bör dock tillsynsmyndigheten påpeka överträdelsen för näringsidkaren. Ofta torde detta vara tillräckligt för att förhindra att överträdelsen upprepas, och i så fall bör åtal i regel inte äga rum.

En marknadsföringsåtgärd som innefattar överträdelse av en informationsföreskrift torde i regel också kunna beivras genom vitesförbud enligt marknadsföringslagen. För att få en samordning mellan de båda lagarna föreslås att åtal skall få ske endast efter anmälan eller medgivande av KO. Som riktpunkt för KO:s bedömning härvidlag bör gälla att en marknadsföringsåtgärd normalt inte bör tas upp enligt marknadsföringslagen om den är otillbörlig endast på grund av att den innebär överträdelse av en informationsföreskrift. Det ligger i en sådan situation närmare till hands att tillämpa straffbestämmelsen i lagförslaget.

Lagförslaget är utformat så att det täcker den av varudeklarationsutredningen i betänkandet SOU 1973:20 föreslagna varudeklarationslagen. En bestämmelse i nämnda lagförslag (1 §) faller emellertid utanför ramen för den av reklamutredningen föreslagna lagen. Enligt denna bestämmelse kan Kungl. Maj:t, om det är påkallat av hänsyn till människors liv och hälsa, föreskriva att vara av visst slag inte får saluhållas av näringsidkare till konsument om den inte uppfyller bestämda krav vad gäller innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Reklamutredningen föreslår att denna bestämmelse placeras i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor till vilken den synes utgöra ett komplement.

6 Andra reklampolitiska åtgärder (kapitel 7)

I ett avslutande kapitel behandlar utredningen vissa åtgärder rörande reklamen vilka tagits upp i den konsumentpolitiska debatten. Dessa åtgärder har inte något direkt samband med den lagstiftning om informationslämnande i reklamen som föreslås i detta betänkande.

6.1 *Beriktigandereklam*

Utredningen har övervägt om man i Sverige bör införa en motsvarighet till det av Federal Trade Commission i Förenta Staterna i några fall tillämpade institutet corrective advertising. Detta har till syfte att eliminera det felaktiga intryck en viss vilseledande reklamframställning kan ha lämnat kvar hos konsumenterna eller andra till vilka den varit riktad (kvardröjande effekt). Utredningen har funnit att betydande svårigheter föreligger att bedöma institutets effektivitet från konsument-synpunkt, samt att utforma kriterier för omfång, medial, intensitet och utformning, vilka är praktiskt hanterliga och tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Vidare måste det, för att en beriktigandesanktion skall bli effektiv, vara möjligt att framtvinga publicering av beriktigandet. För att publicering i periodisk skrift skall kunna framtvingas krävs enligt utredningens mening en ändring av tryckfrihetsförordningen.

Utredningen anser att en lagstiftning om beriktigandereklam tills vidare bör anstå i avvaktan på erfarenheterna dels av den lag som föreslås i föreliggande betänkande, dels av marknadsföringslagens fortsatta tillämpning.

6.2 *Befrielse från beskattning i vissa fall*

Under utarbetande av Reklam I Beskattning av reklamen övervägdes möjligheterna att skapa ett s. k. befrielseinstitut, utformat så att skattereduktion skulle kunna ges för reklam som uppfyller vissa krav på informativt innehåll. Den lagstiftning som föreslås i föreliggande betänkande tillgodoser emellertid till väsentlig del de syften som det tänkta befrielseinstitutet avsåg att främja. Med hänsyn härtill och av vissa andra skäl som reklamutredningen närmare redovisar anser utredningen att frågan inte längre är aktuell.

6.3 *Volymaspekter på reklamen*

Av utredningens kartläggning av reklamens omfattning framgår att reklamkostnaderna är mycket ojämnt fördelade på branscher och varugrupper. Inom utredningen har hävdats att reklaminsatserna inom vissa varugrupper och branscher förefaller överdrivet stora och att de kan innebära nackdelar bl. a. sett från konkurrenssynpunkt och konsument-synpunkt. Mot bakgrund härav har utredningen övervägt en speciallagstiftning mot överdrivet bruk av reklam.

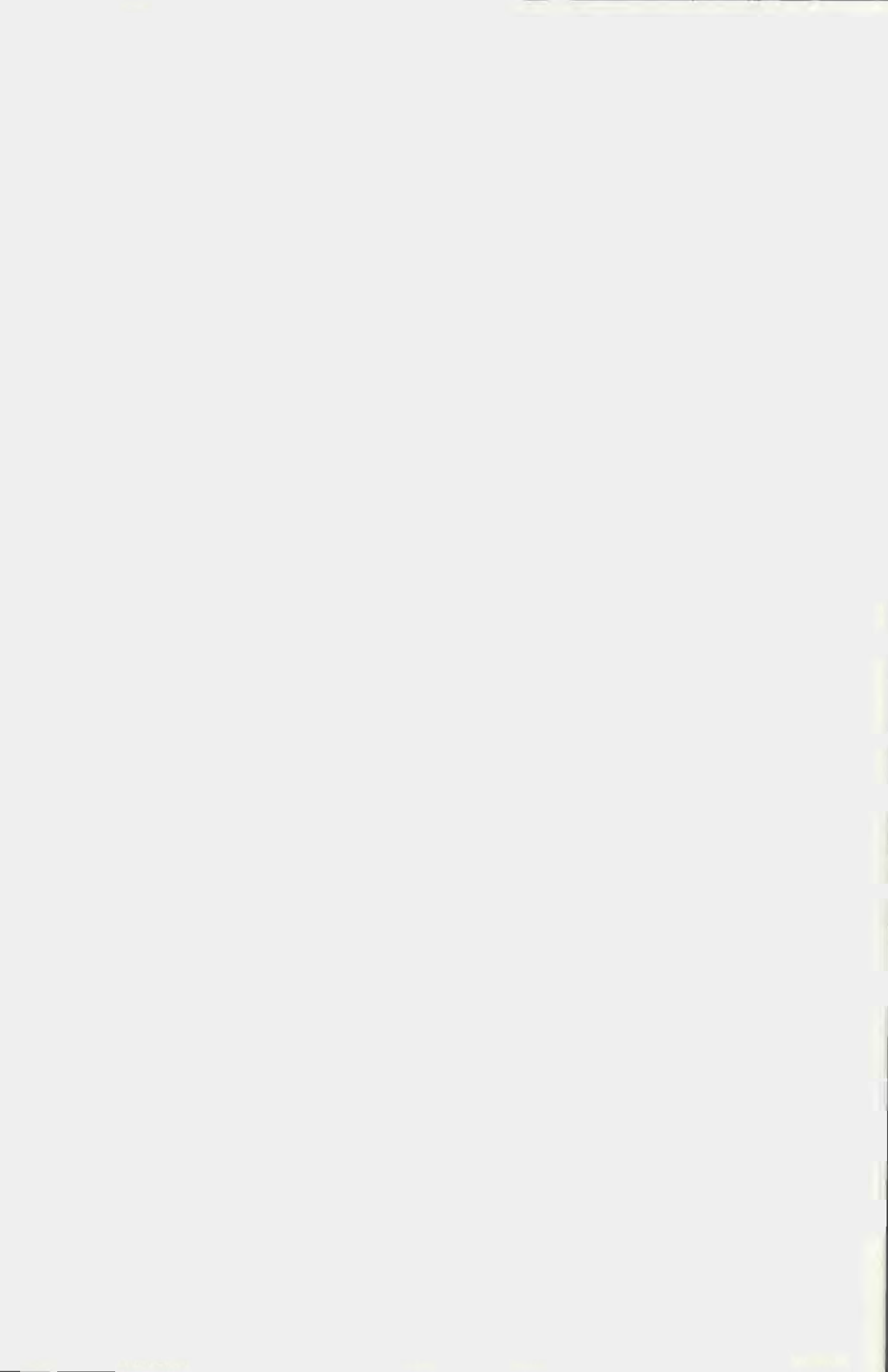
Vid överläggningar inom reklamutredningen har å andra sidan gjorts gällande att variationerna i reklamintensitet i stor utsträckning beror på olikheter i de potentiella köparnas kännedom om respektive varor och på olikheter i marknadsföringen av dessa varor.

Enligt utredningens uppfattning måste reklamen bedömas i sitt sammanhang med den totala marknadsföringen. Handelsministern kommer inom en nära framtid att tillkalla en utredning som skall göra en allmän översyn av konkurrensbegränsningslagen. Reklamutredningen

anser att även frågan om en speciallagstiftning mot överdrivet bruk av reklam bör ingå i den aviserade utredningens uppgifter.

6.4 Reklamförbud för vissa skadliga varor

Ett reklamförbud för vissa skadliga varor har under senare år diskuterats i skilda sammanhang. Frågan behandlas f. n. inom socialstyrelsen och alkoholpolitiska utredningen. Enligt reklamutredningens mening kan ett reklamförbuds eventuella effekter på marknadsföring och konsumtion av en viss vara inte bedömas utan hänsynstagande till andra åtgärder, som kan komma att vidtas för att begränsa konsumtionen av varan i fråga, t. ex. ändrade distributionsformer. Med tanke på detta förhållande och på det arbete som pågår inom socialstyrelsen och alkoholpolitiska utredningen anser reklamutredningen att den för sin del inte har anledning att gå närmare in på frågan om verkningarna av ett reklamförbud för tobak och alkoholhaltiga drycker.



1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv gavs i det anförande till statsrådsprotokollet den 14 oktober 1966, vari dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Palme, hemställde om Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillsätta en utredning om reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen. Departementschefen anförde därvid följande.

”I Sverige liksom i andra jämförbara länder har reklamen fått en alltmer ökad användning såsom konkurrens- och marknadsföringsmedel med en successiv kraftig tillväxt av reklamkostnaderna som följd. Dessa har i allmänhet ökat snabbare än nationalprodukten. För Sveriges del föreligger undersökningar, som tyder på att de årliga reklamkostnaderna mellan 1960 och 1965 vuxit från ca 1 miljard till 1,7 miljarder kr., dvs. med ca 10 % om året. Av det för 1965 angivna beloppet 1,7 miljarder kr., som utgör drygt 1,5 % av bruttonationalprodukten, beräknas ungefär hälften eller 850 milj. kr. falla på pressannonseringen och den andra hälften fördela sig på övriga reklammedier såsom trycksaks-, butiks- och presentreklam, utställningar, reklamfilm etc. Av de 850 milj. kr., som avser pressannonsering, bedöms huvuddelen eller ca 600 milj. kr. hänföra sig till dagspressen och återstoden till fack- och populärpressen. Reklamen, som i relativt stor utsträckning har karaktären av märkesvarureklam, har särskild betydelse såsom konkurrensmedel inom konsumtionsvarubranscherna. Även inom dessa varierar givetvis reklamens roll, men tillgängligt material tyder på att i flertalet konsumtionsvarubranscher reklamkostnaderna i procent av omsättningen ligger i intervallet 1–5 %. Det finns dock delbranscher med en betydligt högre reklamandel. För vissa kemisk-tekniska produkter kan den uppgå till mellan 10 och 30 %.

Med den successivt ökade omfattning som reklamen fått har följt en intensivare debatt om dess roll i samhället. Debatten har i och för sig inte inneburit ett ifrågasättande av den funktion som den kommersiella reklamen har för näringslivet. Den har främst gällt reklamens rimliga omfattning och inriktning med hänsyn till de distributions- och kommunikationsuppgifter den har att lösa samt dess utformning och kvalitet från informationssynpunkt.

I debatten har särskilt behandlats reklamens samhällsekonomiska

effekter, bl. a. dess inverkan på sysselsättning, prisnivå och produktivitet. Förespråkarna för reklamen har hävdad, att denna genom sin inverkan på den totala efterfrågan i landet stimulerar den ekonomiska aktiviteten och därmed får en gynnsam effekt på samhällsekonomin överhuvudt. Andra har ifrågasatt en sådan inverkan på konsumtionsbenägenheten och hänvisat till att det under alla förhållanden saknas underlag för en säker bedömning av frågan. Om en eventuell inverkan av angivet slag har det sagts, att den i sig erbjuder problem med hänsyn till den effekt konsumtionsökningar kan få på sparande och investeringar. Beträffande möjligheterna att genom ytterligare reklaminsatser påverka sysselsättningen har framhållits att de i ett land med full sysselsättning är begränsade. Vad som kan åstadkommas är i huvudsak förändringar i arbetskraftsfördelningen mellan olika delar av produktions- och distributionsapparaten och värdet av sådana effekter har ifrågasatts. I sammanhanget har bl. a. rests frågan om det finns anledning anta, att de reklamintensivaste företagen också är de produktionseffektivaste. I debatten har även getts uttryck åt tveksamhet angående möjligheterna att genom ökade reklaminsatser positivt påverka produktiviteten i samhället. En förutsättning för att en sådan påverkan skall anses föreligga har under alla förhållanden angetts vara, att de effektivitets- och rationaliseringsvinster som särskilda företag och branscher anses kunna uppnå genom reklamen uppväger de ökade reklamkostnaderna och de effektivitetsförluster, som genom konkurrensen kan uppstå på andra håll inom näringslivet.

Från företagsekonomisk synpunkt har hävdats att reklamen har sitt värde genom den mekanisering av marknadskommunikationerna som distributionens fortsatta rationalisering kräver. Det innebär bl. a. att man i vissa branscher vid en given resursinsats uppnår bättre försäljningsmetoder. Reklam är ofta en förutsättning för att nya distributionsformer kan uppstå, t. ex. snabbköpsbutikerna där tidningsannonseringen övertar en stor del av säljarbetet. För det enskilda företaget kan reklam vara mer förmånlig att använda än andra konkurrensmetoder, t. ex. priskonkurrens.

Betydande uppmärksamhet har i debatten ägnats frågan om reklamen från konsument synpunkt. Till förmån för reklamen har anförts argument av innebörd, att den tillgodoser ett konsumentintresse genom den varuinformation som därmed förmedlas. Detta har ifrågasatts såväl med hänsyn till karaktären hos den information, som reklamen i allmänhet innefattar som till de särskilda betingelser vilka gäller för reklamen. Det har konstaterats, att reklamen är ett konkurrensmedel, som syftar till att påverka konsumenterna i en för säljaren gynnsam riktning. Den information som förmedlas blir av naturliga skäl partisk och inriktad på att ge de upplysningar som talar till säljarens fördel. Den ofullständighet, som därmed ofta kommer att känneteckna informationen, begränsar reklamens värde från synpunkten att vägleda konsumenterna till rationella inköp. I särskild grad gäller kritiken den reklam, som saknar egentlig informativa inslag utan huvudsakligen genom övertalande, suggestiv och emotionell utformning söker påverka konsumenterna. Förhållandet

mellan reklam och konsumentupplysning har även påtalats. Det har framhållits att på samma sätt som näringslivet vid utformningen av reklamerna inte kan undgå att ta hänsyn till konsumentupplysningen, denna till sin dimensionering och inriktning kan påverkas av reklamens omfattning och art. Från olika håll har också den växande reklamvolymen ansetts motivera ökade statliga insatser i fråga om konsumentupplysning.

Diskussionen om TV-reklam återspeglar de allmänna problemställningarna i reklamdebatten. Beträffande reklamens omfattning har frågan gällt i vad mån införande av TV-reklam kan förutsättas representera en ytterligare expanderande faktor. Det synes vara en ganska allmän uppfattning att så är förhållandet inte minst med hänsyn till erfarenheterna från utlandet. Åsiktsskillnaderna torde närmast avse frågan om expansionseffektens styrka. Den argumentering som i debatten förts om reklamens samhällsekonomiska effekter har i princip giltighet även för TV-reklam. Denna har närmast inneburit att de, som hävdade reklamens gynnsamma verkningar, i det nya mediet sett en faktor som varit ägnad att förstärka dessa, medan den argumentering som gett uttryck åt en kritisk eller tveksam hållning i motsvarande mån blivit mera markerad. Även bedömningarna av TV-reklamerna från konsumentens synpunkt återspeglar de värderingar, som kommit till uttryck i den allmänna reklamdebatten. Dock har reklamens brister i detta hänseende ansetts erbjuda särskilda problem vid ett utnyttjande av televisionen för annonsering. Med den knappa tid som där står till de enskilda annonsörernas förfogande har reklamens informativa brister bedömts ännu mera påtagliga. Härtill kommer den ensidighet i TV-reklamens påverkan på konsumenterna, som följer med dess markerade inriktning på vissa varuslag. Angivna förhållanden i förening med mediets erkända förmåga att influera en större publik har ingett alivarliga bekymmer på olika håll.

För näringslivets del har önskemålen om TV-reklam haft sin grund i en uppfattning om en TV-reklams företagsekonomiska värde såsom marknadsföringsmedel. Stöd för en sådan uppfattning har också kunnat erhållas från utlandet, där erfarenheterna tyder på att annonsering i television ger en reklamkostnad som per konsumentkontakt räknat blir förhållandevis låg.

Såsom ett delvis självständigt argument har hänvisats till de möjligheter TV-reklamerna erbjuder att finansiera allmän programverksamhet. I fråga om detta vill jag redan här konstatera, att de annonserande företagens kostnader för reklamerna givetvis ingår såsom delpost i den totala produktions- och distributionskostnad, som ligger till grund för prissättningen på varorna, dvs. de inköpspriser konsumenterna får betala. I stort sett samma allmänhet, som ser på televisionen, får alltså ytterst själva betala de ökade kostnaderna för televisionen.

Starka önskemål har från näringslivets sida framförts om utredning av förutsättningarna för införande av reklam i televisionen. Som jag tidigare framhållit måste reklamsändningar ses ur ett vidare perspektiv. Jag anser att frågan rörande reklamens verkningar med särskild hänsyn till en eventuell TV-reklam bör utredas av särskilt tillkallade sakkunniga.

Utgångspunkten bör vara en granskning av reklamens roll i vårt samhälle, dess mål — från samhällets, företagens och konsumenternas synpunkt — och dess medel, omfattning, karaktär och utvecklingstendenser. Frågan om reklam i TV får bedömas inte enbart från annonsörernas synpunkt utan i lika hög grad med hänsyn till TV-publiken, konsumentupplysningens möjligheter, tidningspress och företagsstruktur. Jag vill särskilt understryka att TV-reklam inte bör införas om därigenom de ekonomiska möjligheterna för pressens opinionsbildande verksamhet skulle äventyras.

De sakkunniga bör granska reklamens verkningar utifrån dessa synpunkter och speciellt överväga effekten av reklamsändningar i televisionen. Som allmän förutsättning gäller därvid att Sveriges Radios nuvarande ensamrätt till rundradiosändningar består och att de principiella riktlinjerna för programverksamheten behålls oförändrade. Dessa riktlinjer innebär att företaget oberoende av utomstående intressen skall bedriva en programverksamhet, som kännetecknas av en vid yttrande- och informationsfrihet och som tillgodoser ett brett register av smak- och intresseriktningar hos publiken och genom programsättningen bereder denna en betydande valfrihet. Med hänsyn härtill framstår det som väsentligt att eventuella reklamsändningar utformas på sådant sätt att garantier skapas för företagets integritet och att en negativ inverkan på programverksamheten förhindras. Radioföretaget bör inte syssla med reklamförsäljning och en eventuell TV-reklam bör därför administreras av ett fristående företag.

För att kunna bedöma hur stora förskjutningar som kan tänkas uppstå mellan olika reklamkategorier vid ett eventuellt införande av TV-reklam måste de sakkunniga utgå från en uppfattning om annonsörernas utgifter för TV-reklam och TV-reklamens omfattning. För beräkningarna bör användas modellen med reklamblock som inplaceras vid tid då programverksamheten störs minst av intrånget.

En annan fråga är vilka regler som bör gälla beträffande de eventuella reklamsändningarnas innehåll och utformning. I första hand måste givetvis på TV-reklamen ställas det kravet, att den bedrivs i former som motsvarar vad som allmänt anses representera god affärssed. Med TV-mediets erkända förmåga att nå och engagera större konsumentgrupper måste det, enligt min mening, uppställas särskilt stränga krav på utformningen av bestämmelserna för reklam i televisionen. Utländska erfarenheter tyder på att TV-reklam i särskilt hög grad förlitar sig på suggestiv och emotionell framställning, medan det informativa värdet för konsumenten blir begränsat. De sakkunniga bör därför överväga de möjligheter som kan finnas att ge eventuella reklamslag i televisionen en sådan utformning att de motsvarar rimliga krav från informationssynpunkt. Vid sina överväganden av härmed sammanhängande problem bör de sakkunniga beakta det utredningsarbete, som bedrivs av 1963 års konsumentupplysningskommitté och som delvis avser likartade frågeställningar.

Reklam är ett medel för psykologisk masspåverkan. Den ingår i de förlopp varigenom människorna i ett samhälle påverkar varandras

handlande och tänkande. En sociologisk belysning av reklamen är därför viktig för att de sakkunniga skall kunna skapa sig en föreställning om reklamens effekter.

Utredningsarbetet synes böra bedrivas så att de sakkunniga först bedömer frågan om reklamens verkningar från samhällsekonomisk och företagsekonomisk synpunkt samt från konsumentsynpunkt. Jag förutsätter att utredningen huvudsakligen kommer att stödja sig på material som redan finns tillgängligt i olika källor.

Det torde därefter finnas speciell anledning för utredningen att uppmärksamma den betydelse av positiv och negativ art som reklamen har från hela samhällets synpunkt. Vid bedömningen bör bl. a. hänsyn tas till reklamkostnadernas omfattning och utveckling. Därefter bör utredningen söka redovisa vilka verkningar ett eventuellt införande av reklaminslag i televisionen skulle få och framlägga därav föranledda förslag.

De riktlinjer jag har angett för utredningen äger sin giltighet även beträffande reklamsändningar i ljudradion. Sådana sändningar har dock i den allmänna debatten tilldragit sig ett väsentligt mindre intresse. Om utredningen bedömer det motiverat bör den söka belysa även denna fråga.

Med det anförda har jag berört vissa problem som bör övervägas av de sakkunniga. Dessa bör emellertid vara oförhindrade att ta upp också andra spörsmål som har samband med reklamverksamhet."

1.2 Utredningens arbetsätt

I direktiven uppdras åt reklamutredningen bl. a. att bedöma reklamens verkningar från företagsekonomisk synpunkt och från konsumentsynpunkt. Utredningen skall också uppmärksamma den betydelse av positiv och negativ art, som reklamen har från hela samhällets synpunkt. I enlighet härmed har reklamutredningen utfört en omfattande kartläggning av reklamens omfattning, funktion och verkningar. Resultatet av denna kartläggning har redovisats i delbetänkandet. Reklam II, Beskrivning och analys (SOU 1972: 7). Mot bakgrund av den i direktiven berörda debatten om reklamens betydelse för konsumenterna har det varit naturligt att behandla reklamens funktion som förmedlare av information från säljare till konsument. En analys av reklamen sedd från konsumentsynpunkt görs i Reklam II, kapitel 11. Däri uppmärksammas bl. a. reklamen som möjlig informationskälla för konsumenten.

Frågan om användande av reklamen som medium för en på något sätt reglerad och standardiserad information från säljare till konsument aktualiserades på ett tidigt stadium av utredningens arbete. Redan under det omfattande kartlägningsarbete, vilket redovisas i Reklam II, behandlades i en särskild arbetsgrupp vissa grundläggande frågor beträffande möjligheterna att i högre grad än hittills utnyttja reklamen som medium för standardiserad information till konsumenterna. I delbetänkandet Reklam I, Beskrivning av reklamen (SOU 1972: 6) aviserades att

utredningen arbetade med dessa frågor. Från statsmakternas sida har därefter vid flera tillfällen hänvisats till utredningens arbete med informationsfrågorna (se bl. a. propositionen 1972: 33 med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m. m. samt propositionen 1973: 138 med förslag till konsumentköplag).

Utredningen har funnit det ändamålsenligt att bedriva en stor del av sitt utredningsarbete genom arbetsgrupper med uppgift att var och en på sitt område förbereda plenarkommitténs behandling av olika delfrågor.

Under arbetet med informationsfrågan har utredningen haft överläggningar och kontakter med representanter för olika myndigheter såsom konsumentombudsmannen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, statens pris- och kartellnämnd samt dåvarande näringsfrihet.

1.3 Betänkandets uppläggning

Den kartläggning av reklamen från olika intressentsynpunkter, som framlagts i Reklam II, utgör en viktig bakgrund till utredningens resonemang i det följande. Utredningen har emellertid funnit det nödvändigt att på vissa punkter vidareutveckla de mera principiella resonemang, som förs i Reklam II – i första hand i kapitel 11 – innan den går in på att redovisa vilka regler som för närvarande gäller för säljarnas informationslämnande och att framlägga sina rättspolitiska överväganden och förslag. Betänkandet är disponerat på följande sätt.

Kapitel 2 upptar en analys av konsumenternas informationsbehov och de faktorer som påverkar möjligheterna att använda reklamen som förmedlare av standardiserad information till konsumenterna. I kapitel 3 redogörs för de regler som i dag gäller för säljarnas information till köparna och för vissa myndigheters åtgärder i syfte att öka tillgången på säljarsänd produktinformation. Med utgångspunkt från redogörelsen i kapitel 3 söker utredningen i kapitel 4 bedöma behovet av åtgärder för att tillvarata reklamens möjligheter som konsumentpolitiskt informationsmedel. Utredningen föreslår i kapitel 5 en lag om information i reklam och annan marknadsföring. I samband därmed föreslås viss ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Kapitel 6 innehåller specialmotivering till de båda lagförslagen.

Utredningen redogör slutligen i kapitel 7 för diskussioner som förts inom utredningen kring vissa reklampolitiska frågor sammanhängande med reklamens innehåll, form och volym.

2 Konsumentens informationsbehov och reklamen

2.1 Utredningens utgångspunkter

Utredningens överväganden utgår ifrån den grundläggande uppfattningen att en marknadsekonomi av det slag vi har i Sverige för att fungera väl bl. a. förutsätter väl informerade konsumenter. Den enskilde konsumenten bör ha tillgång till sådan information om marknadens utbud, att han kan välja det alternativ, som med hänsyn till hans motiv, behov, egenskaper etc. innebär en rationell användning av hans resurser. Utbudet av varor och tjänster är stort och varierande och underkastat snabba förändringar. Konsumenterna har därför inte möjlighet att skaffa sig den överblick över marknaden som vårt ekonomiska system i princip förutsätter.

Under senare år har konsumentpolitiken i vårt land inriktats på att aktivt stödja konsumenterna och förbättra deras ställning i förhållande till producenter, distributörer och marknadsförare (säljarna). De huvudlinjer som dragits upp för konsumentpolitiken har vunnit anslutning från alla politiska meningsriktningar. Reklamutredningen utgår i det följande ifrån att enighet råder om behovet av åtgärder i syfte att stödja konsumenterna på olika sätt, bl. a. genom en ökad tillgång på lämplig produktinformation.

Det grundläggande dokumentet beträffande konsumentpolitiken är propositionen 1972: 33 med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m. m. (se särskilt s. 58–74). Huvudtankarna bakom denna politik kan i korthet uttryckas på följande sätt. Det marknadsekonomiska system, som tillämpas i Sverige, fungerar tillfredsställande endast om möjligheter bereds konsumenterna att styra utvecklingen genom väl underbyggda konsumtionsbeslut. Konsumenterna intar dock i många sammanhang en svag ställning i förhållande till producenter, distributörer och marknadsförare. Konsumentpolitikens mål är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Detta kan ske bl. a. genom att hushållen förses med bättre information om marknadens utbud av varor och tjänster och om olika sätt att tillgodose de egna behoven. Större krav bör ställas på producentsidans egen informationsverksamhet. En huvudprincip bör vara att näringsidkarna skall lärnna sådan information som konsumenterna behöver vid val mellan olika produkter.

De konsumentpolitiska strävandena att öka och förbättra informationen från näringsidkarna till konsumenterna har kommit till uttryck bl. a. i direktiven till varudeklarationsutredningen och i dennas betänkande Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken (SOU 1973: 20). I direktiven betonas varudeklarationernas betydelse som medel för information från näringsidkare till konsument. Varudeklarationsutredningen föreslår i sitt betänkande en lag med stöd av vilken Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t bestämmer skall kunna föreskriva att vara av visst slag skall vara tydligt märkt för att få saluhållas av näringsidkare till konsument. Enligt förslaget skall märkning kunna föreskrivas innehållande uppgifter av skilda slag, t. ex. om varuslag, myckenhet, pris, egenskaper, lämplig förvaring och skötsel. En översikt av förslaget lämnas i avsnitt 3.3.

Reklamen är i allmänhet den viktigaste metoden för säljarna att informera konsumenterna om sitt utbud. Ofta är reklamen den enda informationskälla som står konsumenterna till buds utan en betungande insats av tid och andra resurser. Reklamen är emellertid långt ifrån det enda tillgängliga medlet för att sprida information — direkt eller indirekt — från säljarna till konsumenterna.

Den information reklamen i dag förmedlar är av naturliga skäl partisk och inriktad på att ge upplysningar, som talar till säljarnas fördel. Om konsumenterna skall få ett bättre underlag för sina köpbeslut, kan informationen emellertid inte få styras enbart av de enskilda säljarnas bedömning av vad som bäst främjar avsättningen av de egna produkterna. Konsumenterna måste få tillgång till information, som är avpassad efter deras informationsbehov. Frågan om och i vilken mån konsumenternas behov av information kan tillgodoses via reklamen måste analyseras och diskuteras med beaktande av andra tillgängliga informationskanaler.

2.2 Konsumentens informationsbehov

2.2.1 Påverkande faktorer

Frågan vilken information konsumenterna behöver kan inte besvaras i generella termer. Det torde inte ens vara möjligt att med krav på allmän giltighet sammanfatta vad som vid en given tidpunkt är konsumenternas behov av information beträffande en viss produkt. Informationsbehovet påverkas av en mängd olika faktorer, ofta av svårgripbar art, såsom konsumenternas individuella förhållanden (egenskaper, erfarenheter, resurser etc.), vilken typ av produkt som avses och i vilket stadium av köpprocessen konsumenten befinner sig.

Konsumenternas möjligheter att inhämta, tillgodogöra sig och effektivt utnyttja information varierar med skillnader i social och ekonomisk situation, skolunderbyggnad, erfarenhet etc. De är också avhängiga av hur lättillgänglig och lättförståelig informationen är och hur den presenteras.

Det finns risk för att många konsumenter inte kan utnyttja viss

information, även om den i och för sig fyller alla rimliga krav i fråga om utformning och förmedling, därför att de saknar möjlighet att dra slutsatser på basis av en genomtänkt behovs- och resursanalys. Det är således väsentligt att konsumenterna lär sig använda den information som tillhandahålls. Uppgiften att på lång sikt öka konsumenternas förmåga att förstå och effektivt utnyttja informationen bör i första hand ankomma på samhället genom skol- och vuxenundervisning och en lämpligt inriktad konsumentupplysning. Även massmedierna har här en viktig uppgift att fylla.

Informationsbehovet varierar också med den aktuella produktens art. I fråga om många varor och tjänster av enkel beskaffenhet och/eller obetydligt värde är behovet av en fullständig information om produkten troligen ringa. Detta hindrar inte att vissa upplysningar även i sådana fall kan vara av stort värde för många konsumenter. Beträffande många komplicerade produkter krävs kunskaper om en rad faktorer för att det skall vara möjligt att bedöma vilken användning produkten i fråga lämpar sig för, hur ett fabrikat förhåller sig till ett annat etc.

Behovet av information om en viss produkt varierar vidare beroende på hur långt konsumenten kommit i de mer eller mindre medvetna överväganden, som föregår beslut om köp eller icke köp (köpprocessen). Beträffande en del produktslag behöver konsumenten information om vissa faktorer redan i ett inledande stadium av köpprocessen för att kunna inrikta sitt fortsatta sökande på ett meningsfullt sätt. Det kan t ex vara av betydelse för honom att få kunskap om vilka prisklasser en produkt förekommer i, så att han kan inrikta sitt sökande på den produktvariant som passar för hans ekonomiska resurser. Många produkter är dock så välkända för flertalet konsumenter att eventuella köpöverväganden i allmänhet äger rum i omedelbar anslutning till köpbeslutet. Konsumenternas behov av produktcentrerad information om sådana produkter synes därför bäst kunna tillgodoses genom information på säljstället (via varuförpackningar, skyltar, etiketter osv.).

Konsumenternas behov av information om olika varor och tjänster måste alltså så långt det är möjligt fastställas med utgångspunkt från en analys av de angivna variabelernas betydelse. De frågor som skall besvaras med hjälp av analysen är vilken information den enskilde konsumenten behöver för att få ett bättre kunskapsunderlag för beslut om köp eller inte köp av en viss produkt, hur mycket information han kan tillgodogöra sig i olika stadier av köpprocessen och hur informationen bör utformas och förmedlas för att ge den största nyttan i förhållande till kostnaden.

2.2.2 Informationens innehåll

2.2.2.1 Inledning

Den information konsumenterna behöver för att kunna fatta väl underbyggda konsumtionsbeslut har i Reklam II indelats i sammanhangsinformation och punktinformation. Med sammanhangsinformation avses

översiktlig information, som kan användas för den enskilde konsumentens långsiktiga överväganden, t ex om konsumtionens inriktning. Punktinformation, å andra sidan, är produktcentrerad och användbar vid enstaka köpsituationer och köpbeslut som gäller en enstaka produkt (jfr Reklam II, avsnitt 11.2.1 och 11.4.1). När det i detta betänkande talas om att ställa större krav på information från säljarna till konsumenterna avses produktcentrerad information. Terminologin är här densamma som i propositionen angående samhällets konsumentpolitik.

Den produktcentrerade informationen kan vara översiktlig eller detaljerad. Den översiktliga produktinformationen behövs för att ge konsumenterna underlag för bedömning av en viss produktgrupps användningsområde, prisklass, av vilka alternativa huvudtyper som förekommer inom produktgruppen och av vad som skiljer de olika typerna åt etc. Information av detta slag bör vara utformad så att den gör det lättare för konsumenten att analysera sina behov och resurser och stimulerar honom att kalkylera rationellt. Den detaljerade produktinformationen behövs för att ge konsumenten underlag för att avgöra vilken enskild produktvariant som bäst svarar mot hans behov och resurser. Den bör vara rimligt uttömmande i fråga om den aktuella varans eller tjänstens beskaffenhet, egenskaper och pris. Oavsett om informationen är översiktlig eller detaljerad bör den ge möjlighet till direkta jämförelser mellan olika produktvarianter.

Innehållsmässigt kan den produktcentrerade informationen indelas i tre huvudkategorier (informationselement) avseende

- a) produktens beskaffenhet och egenskaper, inklusive anvisningar om hur varan bör skötas, installeras och förvaras för att kunna utnyttjas optimalt,
- b) produktens pris och betalningsvillkoren vid andra köpformer än kontantköp,
- c) den service säljaren frivilligt eller enligt lag tillhandahåller efter köpet (dvs. förhållandet mellan säljare och köpare efter köpet).

2.2.2.2 Information om beskaffenhet och egenskaper

Till denna kategori information räknas uppgifter om varors och tjänsters beskaffenhet t. ex. beträffande en varas egenskaper, hur den bör skötas, förvaras och installeras för att dess egenskaper bäst skall komma till sin rätt. I det följande ges exempel på några kategorier av sådan information, som ofta synes vara väsentlig för en konsument som överväger köp.

Användningsområden

Många varor förekommer i flera varianter, som på grund av skillnader i utförandet lämpar sig för användning under olika förhållanden. Så är t. ex. ofta fallet med verktyg. Ett verktyg av visst slag finns i allmänhet att köpa såväl i utföranden, som fyller höga krav på hållbarhet och precision och därför lämpar sig för långvarig yrkesmässig användning, som i mindre välgjorda och därför prisbilligare utföranden, vilka endast

lämpar sig för enklare arbeten. Andra exempel på produkter, som förekommer i en mängd varianter avsedda för användning under olika betingelser, är sällskapsresor, sport- och fritidsredskap, hushållsmaskiner och teknisk utrustning såsom kameror och ljudanläggningar. Det förekommer utan tvivel ofta att en konsument köper en produktvariant, som inte lämpar sig för den avsedda användningen eller som fyller onödigt höga krav. Det finns alltså behov av ökad information om användningsområden. Information av detta slag torde sällan kräva något nämnvärt utrymme. Den kan också göras lättförståelig, t. ex. genom användande av symboler.

Egenskapsredovisning

I många fall behöver konsumenten mer information om produktens prestanda, funktion, mått, vikt etc. än vad som kan förmedlas enbart genom angivande av lämpligt användningsområde. Detta kan gälla tekniskt komplicerade produkter och i synnerhet dyra och varaktiga varor, där köpet kan få långtgående ekonomiska konsekvenser för den enskilde konsumenten.

Innehållsdeklarationer

En särskild typ av egenskapsredovisning utgörs av beskrivning av vilket eller vilka material eller ämnen som ingår i en vara. Det kan vara fråga om redovisning av ingredienserna i en konserv, en ansiktssalva eller ett läkemedel eller av de fibrer som ingår i en textilvara. I vilken utsträckning en konsument kan utnyttja sådan information beror på hans kunskaper om och tidigare erfarenhet av motsvarande produkters egenskaper och funktionssätt. Stundom kan informationen i en innehållsdeklaration uttryckas på ett mer lättfattligt sätt genom en uppgift om varans funktion, användningsområde o. d. I många länder, bland annat inom EG, kräver man fiberredovisning för textilprodukter. I andra länder, däribland Sverige, har man ifrågasatt om en sådan redovisning är praktiskt användbar för konsumenten med tanke på det stora antal syntetiska fibrer som i dag finns på marknaden. För konsumenter i allmänhet synes en rad andra uppgifter, inte minst skötselansvisningar, vara av större betydelse.

Ett särskilt skäl för att bibehålla eller införa innehållsdeklarationer är att en del konsumenter har ett vitalt behov av att känna till om en viss ingrediens förekommer. Människor som lider av allergier är inte hjälpta av att funktionsegenskaper, användningsområden eller standardiserade beteckningar anges. De måste kunna kontrollera om en bestämd ingrediens över huvud taget ingår i produkten.

Standardiserade varubeteckningar

Väl definierade och standardiserade varubeteckningar kan vara ett effektivt medel att hjälpa konsumenten att hitta rätt i varusortimentet.

Särskilt när det gäller rutinmässiga köp av dagligvaror är det av värde att en viss varubeteckning alltid betyder samma sak och att den är lätt att förstå. Inom livsmedelssektorn har man punktvis arbetat med standardiserade varubeteckningar under en lång tid och den nya livsmedelslagstiftningen kommer sannolikt att leda till en ökad användning av sådana.

Behovet av standardiserade varubeteckningar är inte begränsat till dagligvaror. Sådana beteckningar kan utnyttjas för både urvals- och sällanköpsvaror i kombination med andra informationer. I många fall kan en standardiserad varubeteckning ange produktens användningsområde. I Möbelfaktasystemet har t. ex. beteckningen "matbord" reserverats för bord som fyller vissa krav rörande mått, ythärdighet m.m.

Anvisningar om skötsel, förvaring o. d.

Beträffande många varor gäller att de skall installeras, förvaras eller underhållas på visst sätt eller att användandet kräver särskilda kunskaper för att varan skall kunna utnyttjas optimalt. Kunskaper härom kan vara av avgörande betydelse för konsumentens möjligheter att alls använda varan. Detta gäller inte bara tekniskt komplicerade varor utan även urvalsvaror, t. ex. textilier. Från konsumentsynpunkt är det därför viktigt att frågor om skötsel, förvaring o. d. aktualiseras i ett tidigt stadium av köpprocessen. Det förekommer dock ofta att konsumenten inte får någon information av detta slag förrän i samband med eller efter köpet. Många gånger ingår anvisningar om hur varan bör skötas och förvaras i ett oriktigt sammanhang, t. ex. i text som handlar om säljarens garantiåtaganden.

2.2.2.3 Prisinformation

Prisinformationen utgör i regel en mycket viktig del av underlaget för konsumenternas beslutsfattande. Tillgången på adekvat prisinformation är emellertid ofta otillräcklig (jfr statens pris- och kartellnämnds, SPK: s, redogörelse för verksamheten 1972 i Pris- och kartellfrågor nr 1/1973 s. 48 ff.). I många reklamframställningar ges ingen prisinformation alls. Detta medför att också andra upplysningar kan få ett begränsat värde.

För en mängd varor gäller att det inte går att på ett rimligt enkelt och snabbt sätt göra prisjämförelser mellan olika fabrikat, därför att uppgift om pris per vikt- eller volymenhet saknas eller uttrycks i helt skilda mått. Ibland anges ett visst pris på varan utan att det framgår att en avgift, t. ex. för leverans, installation eller fakturering, tillkommer. Vid tillfälliga prisnedsättningar saknas ibland information om hur lång tid det lägre priset gäller osv.

Till kategorin prisinformation måste också räknas information om betalningsvillkoren vid avbetalnings- och andra kreditköp. Även här förekommer påtagliga brister i informationen till konsumenterna. Frågan hur informationen om betalningsvillkor skall kunna förbättras utreds f. n. av kreditköpskommittén.

Bristen på prisinformation i annonser och liknande reklamframställ-

ningar sammanhänger till stor del med att reklamen för många varor huvudsakligen härrör från näringsidkare i säljleden före detaljhandeln, såsom tillverkare och importörer. Dessa anser sig i allmänhet förhindrade att lämna några prisuppgifter i sin reklam på grund av det s. k. bruttoprisförbudet i 2 § konkurrensbegränsningslagen.

Under senare år har stora ansträngningar gjorts för att öka och förbättra prisinformationen till konsumenterna. Detta gäller i synnerhet tillgången i butikerna på sådan prisinformation, som gör det möjligt för konsumenterna att snabbt och enkelt jämföra priset på olika varianter av en viss vara, s. k. jämförpris.

Det bör framhållas att prisinformationen i vissa länder ansetts så väsentlig att man lagstiftat om skyldighet att lämna prisuppgift på visst sätt. Bestämmelser om prismärkning av vissa viktiga varor vid försäljning i detaljhandeln finns bl. a. i Belgien, Finland, Frankrike, Portugal, Västtyskland och Österrike (jfr rapport från OECD:s kommitté för konsumentfrågor, Labelling and Comparative Testing, Paris 1972, s. 32).

2.2.2.4 Information om förhållandet mellan säljare och köpare efter köpet

Om säljaren och köparen inte avtalat något om garantiåtaganden, bytesrätt, hävningsrätt o. d. regleras dessa frågor genom lagen (1905: 38, s. 1) om köp och byte av lös egendom (köplagen) och konsumentköplagen (1973: 877). Båda dessa lagar ger köparen vissa rättigheter vid fel i godset och utebliven eller försenad prestation från säljarens sida. De ställer också vissa krav på köparen för att denne skall få göra sina rättigheter gällande.

I konsumentköplagen, vilken till skillnad från köplagen är tvingande till köparens förmån, preciseras de grundläggande rättigheter som en konsument har när han av näringsidkare köper vara, som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som säljs i näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet. Dessa rättigheter kan alltså inte upphävas genom avtal. Köplagens bestämmelser är i vissa avseenden förmånligare för köparen men kan sättas ur spel genom överenskommelser, handelsbruk eller annan sedvänja. Så sker också i stor omfattning, särskilt vid köp av varaktiga konsumtionsvaror. Följden har blivit att köplagen kan sägas i stort sett sakna aktualitet för många konsumentköp. Ett mycket stort antal köp sker dock utan att parterna träffar något särskilt avtal, som innebär avvikelser från den allmänna köplagen. Hit hör exempelvis det stora flertalet köp av dagligvaror.

Konsumenternas kännedom om sina rättigheter och skyldigheter enligt de nämnda lagarna måste genomsnittligt sett anses vara bristfällig. I sitt betänkande med förslag till konsumentköplag (SOU 1972:28) har köplagsutredningen framhållit att lagens effektivitet kommer att vara beroende av att konsumenterna får upplysning om sina befogenheter enligt lagen. Utredningen betonar bl. a. vikten av att konsumenterna får information inte bara om sina grundläggande befogenheter enligt

konsumentköplagen utan också om vad som i allmänhet gäller om köparens rättsliga ställning.

Det kan naturligtvis inte bli fråga om att ålägga säljarna skyldighet att lämna en fullständig redogörelse för köparnas civilrättsliga ställning i anslutning till varje produkt. Uppgiften att göra konsumenterna mer medvetna om lagstiftningens innehåll synes närmast vara en angelägenhet för samhället genom undervisningsväsendet och konsumentupplysningen. Däremot kan det finnas skäl att låta näringsidkarna svara för eller bidra till informationen på vissa punkter. Det ligger t. ex. nära till hands att näringsidkare, som genom särskilda säljvillkor inskränker köparens rättigheter i förhållande till köplagens regler, klart och tydligt skall informera härom i vissa delar av sin reklam. I praktiken förekommer ofta att säljvillkoren endast anges på varans förpackning eller på en garanti-sedel eller annan handling, vilken överlämnas till köparen i samband med eller efter varans leverans. Köparen får då inte förrän efter köpslutet vetskap om vilka säljvillkor säljaren vill tillämpa. De flesta konsumenter torde i denna situation anse sig bundna av säljvillkoren även om dessa i vissa fall skulle underkännas vid en rättslig prövning.

Konsumenternas behov av information om sina rättigheter och skyldigheter efter köpet ökar ju dyrare och mer komplicerad den köpta produkten är. Från konsumentsynpunkt är det därför särskilt önskvärt att näringsidkare, som saluför dyra och tekniskt avancerade produkter t. ex. bilar, småhus och vissa hushållsapparater, i sin reklam lämnar förhållandevis utförlig information i detta avseende.

2.3 Synpunkter på standardiserad information i reklamen

2.3.1 *Inledning*

I tidigare avsnitt berörs konsumentens informationsbehov och informationens karaktär och innehåll. Trots den stora mängd meddelanden, som säljarna riktar till konsumenterna, råder en betydande brist på information, vilken på ett adekvat sätt kan hjälpa konsumenterna att planera sin konsumtion och att välja mellan olika varianter av en viss produkt. Den produktinformation, som i varierande omfattning förekommer i olika reklamframställningar, är ofta svår att utnyttja för planering och inköpsbeslut, därför att dess innehåll och utformning varierar från sändare till sändare.

Det är angeläget att den information, som ställs till konsumenternas förfogande, uppfyller höga anspråk inte bara på relevans och tillförlitlighet utan också på förståelighet och lättåtkomlighet. Den bör också vara utformad på ett sådant sätt, att man snabbt och enkelt kan jämföra uppgifter om en viss faktor hos olika varianter av en viss produkt. Dessa krav leder till slutsatsen att informationen i möjligaste mån bör vara standardiserad. Terminologi och redovisningsmetod skall vara enhetlig inom varje produktområde och uppgifterna skall i förekommande fall vara baserade på enhetligt utförda undersökningar.

Genom lämplig utformning och standardisering kan informationen bättre anpassas till konsumenternas behov och reklamens värde som informationskälla höjas. I vilken mån konsumenternas behov av sådan information kan tillgodoses via reklamen beror emellertid på en rad faktorer. Schematiskt kan dessa faktorer indelas i följande kategorier

- reklamobjektets art
- sändaren
- mottagaren
- valet av reklammedium
- kostnaderna.

Reklamen behandlas här – liksom tidigare i detta betänkande – enbart i dess egenskap av potentiell bärare av standardiserad information. Övriga aspekter på reklamen, för vilka utredningen närmare redogjort i Reklam II, lämnas här åsido.

2.3.2 Reklamobjektet

Massmediereklam för dagligvaror består dels av märkesvarureklam från producenter och andra säljare i leden före detaljhandeln, dels av detaljhandelsreklam avseende säljställen (jfr Reklam II, kapitel 8 och 11). Från säljarsynpunkt är märkesvarureklamen ett medel att informera om produktens existens, väcka intresse för produkten och förmå till köp antingen genom direkt argumentation eller genom att förbereda för ytterligare påverkan vid butiksbesök. Den massmedieburna märkesvarureklamen når konsumenterna utanför säljställen och kompletteras vanligen med reklam på säljstället, främst på förpackningarna men också i form av affischer, säljställ, avsmakningar och demonstrationer.

Detaljhandelsreklamen för dagligvaror avser i regel ett sortiment av varor. Ofta används några märkesvaror som s. k. lockvaror genom en tillfällig prisnedsättning eller på annat sätt.

Karaktäristiskt för försäljningen av dagligvaror är att personlig information och påverkan blir allt ovanligare. Vid valet mellan olika alternativa sådana varor har konsumenterna dock i regel en ganska omfattande egen erfarenhet att utgå ifrån. Reklamens uppgift har därför blivit att informera om nyheter och om det aktuella utbudet och därigenom möjliggöra en viss planering före butiksbesöket.

Den reklam som finns på säljstället utgör en av utgångspunkterna för konsumenternas köpval i det mer eller mindre mekaniserade säljsystem som numera tillämpas. Vad här sagts gäller även beträffande sådana urvalsvaror av enklare art, som ofta ingår i de större detaljhandlarnas sortiment, såsom glas och porslin, köksutensilier, vissa enklare beklädnadsartiklar osv.

Reklamen spelar i viss mån en annan roll när det gäller urvalsvaror, t. ex. kläder, än i fråga om dagligvaror. Producenternas märkesvarureklam är relativt sett mindre omfattande för urvalsvaror än för dagligvaror. När det gäller detaljhandels reklam är förhållandet det omvända. Massmediereklamen från tillverkarna och andra säljare i leden före detaljhandeln har

ofta ett allmänt goodwillskapande syfte. Den innehåller vanligen också anvisningar om var produkten finns att köpa. Detaljhandelns reklam utnyttjar ofta den goodwill, som tillverkaren kan ha. Detaljhandelsreklamen är inriktad på att locka konsumenter till sändarens butik för att dessa skall se varan och kunna nås av information och kunna påverkas av personalen. I massmediereklam från s. k. lågprisföretag utgör prisargumenten vanligen ett väsentligt inslag. Dessa företags massmediereklam är i större utsträckning än andra säljares reklam utformad med utgångspunkt ifrån att en väsentlig del av själva säljarbetet är utfört innan konsumenterna kommer till säljstället. Avsikten är alltså att konsumenterna med ledning av de uppgifter som lämnats i reklamen skall ha fattat sina köpbeslut, innan de kommer till säljstället.

Man torde kunna förutsätta att det för konsumenterna i allmänhet är av större vikt att på något sätt inhämta information om en produkts beskaffenhet, pris etc. före köp av urvalsvaror än före köp av dagligvaror. Man kan dock inte dra den slutsatsen att reklamen har större betydelse än andra informationskällor för konsumenternas köp av urvalsvaror. En väsentlig del av dessa varor är av sådan art att köpvalet ytterst avgörs av svårförutsebara värderingar av produktens utseende, hur den passar de fysiska förutsättningarna, hur den känns att ta i eller att bära osv. Det finns därför anledning anta att konsumentens egna iakttagelser av produkten ofta spelar större roll från informationssynpunkt än reklamen. Varuexponeringen i butikerna synes följaktligen vara av stor betydelse för konsumenternas val av urvalsvaror.

En del konsumenter följer kontinuerligt marknadens utbud av vissa urvalsvaror, såsom kläder, möbler och sportartiklar genom att studera annonser i dags-, populär- och fackpress. Andra konsumenter söker efter lämplig produkt eller produktvariant genom att mer eller mindre på måfå besöka olika butiker. Vad beträffar urvalsvaror synes detaljhandelns annonsering samt butiksreklamen ha störst betydelse som informationskälla vid val av butik och varor.

Reklamen för sällanköpsvaror, t. ex. frysboxar och tvättmaskiner, är av ännu mer köpförberedande karaktär än reklamen för urvalsvaror. Massmediereklamen för denna kategori av varor kompletteras ofta med reklam i flera andra medier, främst trycksaker av olika slag. Broschyrer, kataloger, reklamtidningar etc. innehåller ofta fler faktiska upplysningar om produkten än annan reklam, även om mängden och urvalet av upplysningar givetvis varierar. Märkesvarureklamen från tillverkarna är betydande. I genomsnitt är tillverkarnas reklaminsats för sällanköpsvaror större än för urvalsvaror. Också detaljhandelns reklam för sällanköpsvaror är i huvudsak inriktad på att framhålla märkesvaror eftersom selektiva säljssystem är vanliga beträffande detta slag av varor.

Köp av sällanköpsvaror är normalt av större betydelse och brukar innebära högre utgifter än andra köp för konsumenterna. Dessa är i allmänhet beredda att ägna mer tid och omsorg åt köp av sådana varor och är följaktligen ofta aktivt intresserade av att ta del av information, såväl i form av reklam som i form av demonstrationer och personlig försäljning, inför planerade köp av sällanköpsvaror.

Av vad som nu anförts torde följande slutsatser kunna dras. När det gäller dagligvaror bör ansträngningarna att öka reklamens informationshalt i första hand koncentreras på butiksreklam, men även på sådan reklam, som kan antas vara konsumenterna till mera omedelbar hjälp vid planeringen av inköpen. Butiksreklamens betydelse för konsumenternas val är mindre ju dyrare och mer tekniskt komplicerad en vara är. Härvid bortses dock från att vissa från informationssynpunkt viktiga trycksaker såsom broschyrer faktablad och kataloger vanligen tillhandahålls just på säljställena. Vid köp av urvalsvaror spelar varuexponeringen i butikerna och detaljhandels press- och butiksreklam en väsentlig roll. Vad slutligen beträffar sällanköpsvaror är innehållet i broschyrer, kataloger och andra reklamtrycksaker med relativt omfattande information ofta av stor betydelse för många konsumenters val.

Vad nu sagts torde i huvudsak också gälla beträffande tjänster. När köpet gäller enkla och billiga tjänster av vardaglig karaktär torde den information, som möter konsumenten i samband med att tjänsten beställs, ha störst betydelse. För valet mellan komplicerade och dyra tjänster, såsom försäkringar och sällskapsresor, synes däremot trycksaker och personlig rådgivning vara de viktigaste informationskällorna.

2.3.3 Sändaren

Sett från säljarsynpunkt varierar reklamens funktion beroende på sändarens ställning i säljledet. Valet av reklammedium och reklamens innehåll beror i hög grad på om sändaren är tillverkare, importör, grossist, detaljhandlare eller branschorganisation.

I fråga om olika säljleds möjligheter att välja reklammedium kan man peka på att butiksreklamen i huvudsak är förbehållen detaljhandlarna. En tillverkare eller importör, som vill att konsumenterna skall mötas av viss reklam på säljstället, kan använda sig av förpackningsdekor och vid varan fogade etiketter. I övrigt är han beroende av de villkor detaljhandlaren uppställer för reklamens exponering i butiken. Den enskilde detaljhandlaren förfogar över möjligheterna att påverka konsumenterna på köpstället och för honom kan övriga reklammedier ibland innebära endast marginella möjligheter att nå konsumenterna.

Sändarens ställning i säljledet påverkar också reklamens innehåll. En detaljhandlare kan t. ex. ha svårt att i sin reklam lämna och ansvara för information om vilka kemiska ämnen eller material, som ingår i en viss vara, eller om dess prestanda. Däremot torde i allmänhet tillverkaren utan större svårighet eller kostnad kunna lämna information i sådana avseenden. En tillverkare kan å andra sidan redan med tanke på bruttoprisförbudet inte lämna exakt uppgift om varans pris i detaljhandeln och inte heller om de säljvillkor, som tillämpas av olika detaljhandlare. Sådana informationer kan endast lämnas av detaljhandlarna. En importör eller generalagent har generellt sett sämre möjligheter än tillverkaren men bättre möjligheter än detaljhandlaren att lämna information om en viss varas beskaffenhet och egenskaper.

Konsumenternas behov av översiktlig information, t. ex. i form av

överskådligt ordnad information om konkurrerande produkter eller säljare, berörs närmare i avsnitt 2.2.2.1. I de flesta fall skulle det troligen bli alltför betungande för enskilda näringsidkare att svara för denna typ av information. Dessutom skulle det säkerligen vara svårt att vinna gehör för en ordning som innebär att en näringsidkare skall bekosta en för honom själv oförmånlig information om exempelvis en konkurrerande produkts egenskaper eller en konkurrerande säljares prissättning. Däremot skulle sådan information i många fall kunna lämnas av en branschorganisation, vilken representerar alla eller nästan alla näringsidkare inom en viss bransch eller ett visst säljled inom en bransch.

2.3.4 *Mottagaren*

Få reklamsändare torde vara intresserade av att nå andra konsumenter än dem som kan tänkas uppträda som köpare av den aktuella produkten eller i den aktuella butiken. En detaljhandlare inom dagligvarusektorn är t. ex. knappast intresserad av att sända reklam till konsumenter, som på grund av avståndet inte är tänkbara som kunder i hans butik. Den som saluhåller dyrbara produkter torde främst vara intresserad av att nå konsumenter med goda ekonomiska resurser etc. En reklamframställnings målgrupp motsvarar den konsumentkategori som säljaren är intresserad av att få kontakt med. Det finns emellertid konsumentgrupper, som är av begränsat intresse från säljarsynpunkt men som ändå har ett särskilt behov av information. Det kan gälla t. ex. vissa grupper av handikappade, invandrare och pensionärer. Det är inte realistiskt att räkna med att sådana konsumentgruppers informationsbehov skall kunna tillgodoses i någon större utsträckning genom reklamburen information. Även om man inför någon form av informationsskyldighet för näringsidkarna, måste informationen från dessa kompletteras med information av mer översiktligt slag och med speciell information till särskilt angelägna mottagargrupper.

Stora konsumentgrupper har begränsade möjligheter att ta emot och utnyttja en tekniskt sett svår information. Hittillsvarande erfarenheter från arbetet med varudeklarationer visar att informationen i dessa ibland inte kan användas av andra än mycket intresserade och kunniga konsumenter trots en strävan att göra den lättförståelig. Det är alltså av vikt att den information, som säljarna obligatoriskt eller frivilligt skall sända i samarbete med samhällets konsumentorgan, utformas med tanke på den vanlige, inte specialkunnige konsumentens förhållanden. Även om stora ansträngningar görs för att informationen skall bli lättförståelig, kommer det att finnas konsumenter, som inte kan förstå och använda den. Anledningen kan vara att vissa komplicerade faktorer inte kan uttryckas kortfattat och enkelt. Vidare har vissa konsumenter sämre möjligheter än flertalet att förstå informationen — t ex beroende på språksvårigheter. För att förbättra den sistnämnda konsumentkategorins möjligheter att dra nytta av informationen skulle krävas särskilda åtgärder från samhällets sida, såsom personlig rådgivning, eventuellt i förening med uppsökande verksamhet. Utredningen vill i detta samman-

hang också erinra om vad i avsnitt 2.2.1 anförts om vikten av att konsumenternas förmåga att förstå och effektivt utnyttja informationen ökas genom insatser av samhället och massmedierna.

2.3.5 Reklammediet

Från säljarnas synpunkt har olika reklammedier skilda funktioner i marknadsföringen. Valet av medium — eller medier i olika samverkande kombinationer — sker i första hand med tanke på den bästa säljfrämjande effekten. Olika medier förmår i varierande grad fånga konsumenternas uppmärksamhet. Vissa medier erbjuder bättre och andra sämre möjligheter för konsumenterna att utnyttja den information som meddelas. Med hänsyn härtill förtjänar de olika reklammediernas förutsättningar som informationsbärare att belysas. I den följande framställningen behandlas följande medier

- pressreklam
- utomhusreklam
- filmreklam
- trycksaksreklam
- förpackningsreklam
- butiksreklam.

2.3.5.1 Pressreklam

Redan med hänsyn till att pressreklamen svarar för nära hälften av de totala reklaminsatserna i Sverige är det viktigt att överväga dess möjligheter som informationsbärare. Annonser kan utformas och presenteras på ett sådant sätt att jämförelser mellan olika säljares erbjudanden underlättas. Redan nu samlas ofta annonser för vissa varor eller tjänster såsom bilar, sällskapsresor och bostäder till vissa sidor i dagspressen (s. k. eftertextannonsering). I viss utsträckning förekommer också att annonser för vissa varuslag eller tjänster koncentreras till viss veckodag. Detta gäller t. ex. livsmedelsbranschens veckoannonser och annonser för sällskapsresor. Samtidigt måste beaktas att annonser inte utgör någon enhetlig kategori av meddelanden. Annonsernas lämplighet som informationsbärare varierar med hänsyn bl. a. till tidningens redaktionella innehåll, läsekretsens sammansättning och produktens art.

Frågan huruvida en annons lämpar sig för ett vidgat informationsändamål sammanhänger inte minst med det för informationen tillgängliga utrymmet. Det måste finnas utrymme för såväl informationen som annonsörens säljargumentering. I viss utsträckning kan standardiserad information förmedlas på ett mycket ringa utrymme, t. ex. i form av symboler. Som exempel på att även information av tämligen komplicerad natur kan förmedlas genom symboler kan nämnas de symboler som används för att ange hur en textilvara bör tvättas och strykas. En annan i dag förekommande symbol är den för ren ull (Woolmark). Sådana koncentrerade meddelanden torde kunna få plats i de flesta annonser

utan att nämnvärt inkräkta på annonsörens budskap i övrigt. I den mån informationen kräver mer omfattande text kan problemen bli större. En till formatet liten annons lämnar knappast utrymme för någon text utöver säljargumenteringen.

Vid bedömning av pressreklamens lämplighet som informationsbärare måste konsumentens situation som informationsmottagare särskilt beaktas. Varje inhämtande av information kräver en viss grad av intellektuell beredskap och ansträngning. Den som läser en tidning eller annan periodisk skrift är ofta inriktad på att bli informerad. Intresset för det redaktionella innehållet kommer även annonsörerna till godo. Emellertid är tidningsläsning i allmänhet en selektiv process, man läser det som väcker intresset. Man kan anta att samma selektivitet tillämpas vid läsning av annonser.

Pressreklamen synes alltså vara en både möjlig och lämplig bärare av information under förutsättning att informationen utrymmes- och innehållsmässigt går att samordna med annonsens övriga innehåll.

2.3.5.2 Utomhusreklam

Med utomhusreklam avses affischer, skyltar o. d. exponerade på allmänna platser såsom gator, samlingslokaler, idrottsarenor och allmänna kommunikationsmedel. Utomhusreklam förekommer i skiftande former, alltifrån stora och uppseendeväckande affischer och neonskyltar till oansenliga och med enkla medel framställda skyltar.

Utomhusreklamen svarar endast för några procent av de totala reklaminsatserna i Sverige.

Huvudparten av utomhusreklamen når konsumenterna då de är upptagna av olika aktiviteter, som hindrar dem från att uppmärksamt ta del av reklambudskapet. Som en följd härav är utomhusreklamen i allmänhet utformad med syfte att fånga konsumenternas uppmärksamhet momentant. Sådan utomhusreklam synes vara mindre lämpad som förmedlare av standardiserad information av mera kvalificerat slag.

Utomhusreklam förekommer också på platser där människor uppehåller sig under en viss inte alltför kort tid. Detta gäller väntrum av olika slag, hållplatser och kommunikationsmedel såsom tåg, bussar och tunnelbanevagnar. Utrymmes- och utformningskraven för denna reklam är i stort sett desamma som för den övriga utomhusreklamen, men mottagarförutsättningarna är annorlunda. Visserligen är personer, som uppehåller sig i väntrum och på kommunikationsmedel i allmänhet inte inriktade på att aktivt och selektivt söka och inhämta information. Å andra sidan saknas ofta andra faktorer som konkurrerar om läsarens intresse och distraherar uppmärksamheten från reklamen. Denna typ av reklam skulle därför, givetvis med hänsynstagande till de tekniska förutsättningar som ges av meddelandets yttre karaktär, mycket väl kunna innehålla en hel del standardiserad information. De tekniska förutsättningarna för utomhusreklamen torde dock föranleda att informationsinnehållet endast kan vara relativt begränsat.

2.3.5.3 Filmreklam

Reklamfilmer visas som förspel till vanliga spelfilmer men också som särskilda program till vilka allmänheten inbjuds gratis, s. k. husmorsfilmer. Filmreklamen utgör en ringa andel av de totala reklaminsatserna.

Genom kombinationen av ljud, färg och bildens rörlighet erbjuder filmreklamen som medium i och för sig goda möjligheter att göra informationen slagkraftig och utförlig. Man kan t. ex. på ett mycket instruktivt sätt visa hur en produkt bör användas och skötas, vilka egenskaper den har under skilda förutsättningar osv. Dessa möjligheter synes dock förhållandevis sällan bli utnyttjade.

Förspelsreklamen visas i korta enheter sammanställda till ett block. Tiden för varje enhet är mycket kort, i allmänhet högst en minut, vilket givetvis begränsar utrymmet för information. I regel innehåller sådana reklamfilmer suggestiva bilder och slagordsmässigt formulerade budskap. Ungdomen är i hög grad överrepresenterad bland biografbesökarna. Detta påverkar givetvis reklamfilmernas innehåll och utformning. Reklamfilmerna är också anpassade till den situation som i allmänhet råder i biograflokalen vid visningstillfället. Under den tid reklamfilm visas håller publiken på att samlas. Reklamfilmerna kan därför inte ha något mer komplicerat budskap och de får följaktligen karaktär av påminnelse-reklam.

De s. k. husmorsfilmerna är utformade med syftet att särskilt intressera hemarbetande husmödrar och pensionärer, som har möjlighet att besöka föreställningar på dagtid. De handlar i stor utsträckning om hushållsgöromål såsom matlagning, städning och sömnad. En på detta sätt specialinriktad reklamfilm, som inte är alltför kort, skulle säkerligen lämpa sig väl för inslag av standardiserad information.

2.3.5.4 Trycksaksreklam

Broschyrer, kataloger, annonsblad och liknande trycksaker, vilka ofta är relativt utförliga, förekommer både som reklam i butiker och som direktreklam. Antingen lämnas de till konsumenterna först efter särskild förfrågan eller också sänds de till grupper av konsumenter, som förväntas ha intresse för den eller de produkter, som presenteras. Inom vissa branscher används reklammaterial av detta slag i betydande omfattning. Som exempel kan nämnas sällskapsrese-, småhus-, möbel- samt radio- och tv-branscherna. För postorderföretagen spelar katalogreklamen en central roll. Postorderföretagets katalog kan sägas motsvara butiksreklam och skyltning för ett företag med försäljning över disk.

Broschyrer, kataloger och annan trycksaksreklam utgör ofta lämpliga hjälpmedel för konsumenterna när det gäller att samla in information om olika produkters beskaffenhet och egenskaper. För närvarande är det dock ofta svårt att jämföra informationen i broschyrer från olika säljare inom en viss bransch. Reklammaterial av detta slag torde generellt sett lämpa sig bättre för kvalificerad och utrymmeskrävande information än något annat reklammedium. Det bör också vara avsevärt lättare att på ett

tillfredsställande sätt samordna viss standardiserad information med säljarens övriga budskap i t. ex. broschyrer och kataloger än i annan reklam.

Tryckta eller på annat sätt mångfaldigade blad, dataadresserade personliga brev och andra trycksaker av relativt ringa omfattning distribueras vanligen till konsumentgrupper, vilka valts ut med hänsyn till exempelvis bostadsort, kön, ålder eller yrke. Förutsättningarna för att sådan reklam skall vara lämplig som bärare av standardiserad information varierar. I den mån den delas ut till konsumenterna på någon speciell urvalsgrund kan den i vissa fall lämpa sig för standardiserad information på samma sätt som de kataloger, broschyrer och andra större trycksaker, vilka behandlas i föregående stycke.

Förutsättningarna att vidarebefordra standardiserad information genom direktreklam bör vara goda när reklamen riktas till naturliga intressegrupper. Detta gäller t. ex. reklam till villaägare för produkter, som kan utnyttjas vid underhåll av byggnader och vid trädgårdsskötsel, eller reklam till studerande om undervisning och studieresor.

Direktreklam har från mottagarsynpunkt den fördelen att man själv kan välja om, när och hur man vill ta del av meddelandet. Är reklamframställningen utformad med tanke på en viss väl avgränsad mottagargrupp synes den därför kunna lämpa sig som förmedlare av sådan kvalificerad information, som kan kräva tid och specialkunskaper för att komma till nytta.

2.3.5.5 Förpackningsreklam och butiksreklam

Med förpackningsreklam avses text- och bildframställningar, som återfinns på varuförpackningar, etiketter, omslag och liknande. Som butiksreklam betecknas skyltar och andra meddelanden vilka lämnas inne i affärslokalen eller i samband med exponering av varor i skyltfönster och skyltskåp. Förpackningsreklamen och butiksreklamen är volymmässigt mycket omfattande. Dessa kategorier av reklam är av särskilt intresse här, eftersom det redan nu förekommer obligatorisk eller frivillig standardiserad information i reklam av detta slag. Som exempel kan nämnas märkning av livsmedel, varudeklarationer och jämförpriser.

Som informationsmedier har förpackningsreklamen och butiksreklamen den fördelen framför annan reklam, att de finns tillgängliga för konsumenterna i det skede, då det slutliga köpbeslutet i allmänhet fattas. Särskilt när det gäller dagligvaror och de flesta urvalsvaror är behovet av information i detta skede av köpprocessen påtagligt. Detta behov har ökat markant i samband med mekaniseringen av handeln och till följd av att urvalet av varor blir allt större. Konsumenterna synes också ha vant sig vid att viss produktcentrerad information finns i affärslokalerna.

Förpackningsreklamens och butiksreklamens svaghet som informationsmedier är att de ofta kommer in i ett sent stadium av köpprocessen. Konsumenten har i allmänhet endast begränsad tid till sitt förfogande för överväganden på köpstället. De grundläggande besluten får fattas i annat sammanhang och med utgångspunkt från information som inhämtats

tidigare. Detta gäller såväl överordnade beslut rörande konsumtionens inriktning o. d. som märkesvalsproblem vid köp av dyrare och tekniskt avancerade produkter. När det gäller sådana produkter torde emellertid konsumenterna tämligen ofta samla information vid ett första butiksbesök och sedan återkomma för eventuellt inköp.

2.3.6 *Intäkter och kostnader*

2.3.6.1 *Inledning*

I vilken mån konsumenternas behov av produktcentrerad information kan tillgodoses via reklamen beror också på vilka intäkter och kostnader, som skulle uppkomma i olika samhällssektorer. Utgångspunkten för den fortsatta framställningen är att informationslämnandet sker enligt vissa regler, vilka utvecklats branschvis i samarbete mellan samhällsorgan och näringsidkare.

Ett mera allmänt utnyttjande av reklamframställningar som bärare av standardiserad information skulle medföra många, låt vara svårspecificerade fördelar och nackdelar för olika grupper och sektorer i samhället. Kostnaderna skulle i stor utsträckning komma att ingå i större kostnadsposter som samtidigt avser flera ändamål. Det är därför inte möjligt att upprätta några preciserade intäktsoch kostnadskalkyler.

Kostnaderna för att använda reklamen som bärare av standardiserad produktcentrerad information uppdelas i den följande framställningen på följande poster

- utveckling av regler för informationslämnandet
- utveckling av provningsmetoder
- förhands- och kontrollprovning
- produktion och distribution av informationsmaterial.

2.3.6.2 *Intäkter*

Intäkterna av ett lämpligt utformat och tillämpat system för informationslämnande skulle främst utgöras av resursbesparingar hos konsumenterna. Om informationen tjänar sitt syfte får den enskilde konsumenten lättare att analysera sina behov och fatta rationella köpbeslut. Dessutom bör informationen kunna få en gynnsam inverkan på produktutvecklingen. Om information tidigare inte lämnats om t. ex. hälso- och säkerhetsfaktorer kan en följd bli att sådana faktorer i större utsträckning blir beaktade vid produktutvecklingen.

2.3.6.3 *Kostnader för normskapandet*

Kostnaderna för att utveckla regler för information om en viss produkt torde komma att variera i hög grad. I denna post ingår bl. a. kostnaderna för arbetet med att fastställa vilken information konsumenterna behöver, hur den bör vara utformad och hur den bör spridas. Hit hör även kostnaderna för undersökningar i syfte att fastställa att utfärdade regler

är effektiva. Sådana undersökningar bör omfatta såväl förprövning av informationsmaterial som mätning av de vidtagna åtgärdernas effekter.

I avsnitt 2.2.1 talas om olika variabler, som påverkar konsumentens informationsbehov. Av vad där anförs kan synas som om varje slutsats om informationens innehåll, utformning och förmedlande skulle kräva ett långvarigt och dyrbart utrednings- och analysarbete. Så behöver dock inte vara fallet. Av framställningen i avsnitt 2.2.2 framgår att behovet av information i många fall kan vara förhållandevis lätt att fastställa. I viss utsträckning finns tidigare erfarenheter att bygga på. Konsumenternas behov av information om egenskaper och beskaffenhet har beträffande många varor redan analyserats i samband med arbetet på att utveckla lämpliga varudeklarationsnormer. Det ligger nära till hands att anta att de erfarenheter som vunnits genom varudeklarationsarbetet kan komma till nytta när det gäller att skapa lämpliga regler för informationslämnande i ett större sammanhang. Vidare finns för vissa produktområden, t. ex. livsmedel och hälso- och miljöfarliga varor, särskild lagstiftning som ålägger näringsidkare att lämna viss information genom märkning eller som ger myndighet befogenhet att föreskriva sådan information. På dessa områden har i allmänhet ett betydande arbete för att bestämma informationsbehovet utförts under den utredning, som föregått lagstiftningen, eller av den administrerande myndigheten. Det torde därför finnas underlag för att bedöma i vilken mån informationen kan och bör lämnas på annat sätt än genom märkning av produkten eller dess förpackning, t. ex. i annonser, broschyrer och andra säljmeddelanden. När det gäller prisinformationen torde betydande kunskaper om behovet finnas att tillgå hos SPK. Denna myndighet har under flera år aktivt verkat för att förbättra prisinformationen från näringsidkarna till konsumenterna. En annan myndighet, med i sammanhanget värdefull erfarenhet är KO, som fortlöpande mottar ett stort antal anmärkningar mot reklamframställningar.

Även om det således torde finnas möjligheter att utan större kostnader dra slutsatser om vilken information som är väsentlig för konsumenterna och hur den bör utformas och förmedlas, föreligger dock åtskilliga svårigheter. Kostnaderna kan i många fall bli betydande. Det kan t. ex. visa sig nödvändigt att tillskapa nya terminologiska system för att väsentliga faktorer skall kunna redovisas på ett lättfattligt och inte alltför utrymmeskrävande sätt. I vissa fall kan det bli aktuellt att utforma omfattande system för information om flera faktorer samtidigt. Det kan också komma att krävas ett kvalificerat och långvarigt forskningsarbete för att utarbeta lämpliga regler för informationen om t. ex. en produkts inverkan på miljön.

Kostnaderna att utveckla lämpliga informationsregler torde huvudsakligen komma att bäras av någon statlig myndighet såsom konsumentverket, SPK och socialstyrelsen. Vissa kostnader för deltagande i utvecklingsarbetet kommer dock att falla på enskilda näringsidkare eller branschorganisationer. Det bör framhållas att deltagande i sådant samarbete med myndighet av näringsidkarna ofta bedöms som värdefullt.

2.3.6.4 Kostnader för utveckling av provningsmetoder

Utvecklingen av provningsmetoder sker i stor utsträckning i standardiseringsorganens regi, många gånger inom ramen för internationellt standardiseringsarbete. Grundarbetet bedrivs hos såväl enskilda företag som forskningsinstitutioner och statliga myndigheter. Särskilt större företag och branschorganisationer har ett eget intresse av att delta i arbetet med utveckling av provningsmetoder. Möjligheten att mäta olika egenskaper utgör nämligen ofta en förutsättning för produktutveckling och kontrollerad produktion. Behovet av provningsmetoder i informationssammanhang utgör således endast ett av skälen för näringsidkare att lägga ned resurser på sådant arbete. Kostnader för utvecklingen av provningsmetoder är därför hänförliga inte enbart till standardiseringen av informationen.

2.3.6.5 Kostnader för förhands- och kontrollprovning

Med förhandsprovning avses sådana mätningar och analyser som erfordras för att få fram underlag för information om produkters egenskaper och sammansättning. Förhandsprovningen kan i regel anses utgöra ett naturligt led i den produktionskontroll, som näringsidkare med tekniskt komplicerad produktion måste bedriva. Kostnaden för förhandsprovningen bör därför i sådana fall inte ses som en särkostnad orsakad av kravet på standardiserad information. För näringsidkare med en hantverksbetonad produktion i korta serier blir situationen en annan. Om en sådan näringsidkare saknar egen utrustning, kan förhandsprovningen komma att medföra en ny kostnad. Man bör dock beakta att provningarna även för sådana näringsidkare kan ge underlag inte endast för informationen till konsumenterna utan också för en bättre kontroll av produktionens kvalitet.

Kontrollprovningar kommer under alla förhållanden att innebära en till informationslämnandet hänförlig särkostnad för ifrågavarande näringsidkare. Vid produktion i långa serier och/eller av produkter där provningarna är relativt enkla kommer kostnaderna för kontrollprovningar dock att bli begränsade. I andra fall kan de bli mer betydande. Underlag saknas för att bedöma i vilken utsträckning kontrollprovningar med anledning av visst informationslämnande kan minska behovet av andra kontroller eller integreras i sådana.

2.3.6.6 Kostnader för produktion och distribution av informationsmaterial

Framställning av särskilt informationsmaterial, såsom varudeklarationsetiketter och faktablad, torde komma att utgöra en relativt ringa post på de flesta näringsidkares informationskonton. Det är också osäkert om inslag av standardiserad information i en näringsidkares vanliga reklam kommer att medföra några märkbara kostnader vid framställning av reklam. Om den standardiserade informationen leder till att en närings-

idkares tidigare reklam måste ändras på ett mera genomgripande sätt kan emellertid en viss initialkostnad uppstå. I allmänhet torde det inte bli möjligt att specificera några särskilda kostnader för införandet av viss information i exempelvis en pressannons.

Hur kostnaderna för distribution av informationsmaterial kommer att påverkas beror på om införandet av standardiserad information i reklamen kommer att påverka reklamvolymen. Som redan framhållits kommer kostnaderna för framställning och distribution av särskilda informationsalster troligen att bli ringa. Det är inte heller troligt att inslag av standardiserad information vanligen skulle leda till större annonser, mera omfattande broschyrer etc. I allmänhet torde det vara möjligt att utforma en reklamframställning på sådant sätt, att den standardiserade informationen och säljbudskapet i övrigt samverkar med varandra. Någon ökning av reklamvolymen på grund av regler om standardiserad information i reklamen synes alltså inte trolig.

En viss vägledning för bedömningen av vilka kostnader som skulle uppstå för näringsidkarna vid införandet av reglerat informationslämnande lämnar varudeklarationsutredningen i sitt betänkande (SOU 1973: 20, bilaga 7 och 8). Utredningen har beräknat kostnaderna för vissa näringsidkare i samband med VDN-märkning och jämförprismärkning av vissa produkter. Beräkningarna visar att mediekostnaderna för en märkning, som kräver tekniskt komplicerade provningar, varierar högst väsentligt beroende på produktens art och tillverkningsförhållandena. För produkter som tillverkas i långa serier eller som betingar ett högt styckepris uppgår mediekostnaderna till endast några promille av försäljningsvärdet. För produkter med ett tämligen lågt styckepris eller som tillverkas i mycket korta serier kan däremot kostnaden för märkningen öka till flera procent av försäljningsvärdet. Huvuddelen av kostnaderna utgörs för många produkter av provningskostnader. I fråga om textilier utgör dock märkningskostnaden den största posten. Kostnaderna för jämförprismärkning, vilken inte kräver några förhands- eller kontrollprovningar, har vid kostnadsundersökningar i ca 15 konsumbutiker visat sig ligga vid någon tiondels promille av omsättningen. Det synes troligt att kostnaderna är mycket låga också i butiker av annan typ.

2.4 Prioriteringsbehov

En utveckling av de informativa elementen vid reklam och annan marknadsföring måste givetvis ske successivt. Den erforderliga utrednings- och analysverksamheten kommer många gånger att kräva lång tid och avsevärda insatser, eftersom det ofta saknas en från konsument-synpunkt adekvat terminologi för att beskriva varors och tjänsters egenskaper samt metoder för provning av dessa egenskaper.

Det är därför uppenbart att det under en lång tid kommer att föreligga behov att prioritera mellan olika tänkbara informationsinsatser, varvid hänsyn måste tas främst till allmänhetens informationsbehov, men också

till de krav och önskemål som kan komma att ställas från näringslivets sida.

Från konsumentsynpunkt är vissa prioriteringskriterier av primärt intresse. Att beakta de i olika avseenden svaga konsumenternas behov har under senare år i olika sammanhang framhållits som en viktig uppgift för de organ som arbetar på det konsumentpolitiska området. Konsumentverket har vidare i anslagsframställningar och remissyttranden framhållit det angelägna i att prioritera sådana produkter, som för konsumenterna kan innebära risker för säkerhet och hälsa eller betydande ekonomiska risker.

De konsumentpolitiska prioriteringsproblemen har också berörts i en rad utredningar både i Sverige och i utlandet. Det har då i allmänhet gällt att fastställa vilka av konsumtionens delposter som är särskilt angelägna som objekt för undersökningar, konsumentåtgärder och information. De prioriteringsgrunder utöver de tidigare nämnda som brukar framhållas i sådana sammanhang är produktens betydelse i konsumentens budget, produktens pris och varaktighet, dess förväntade spridning, dess tekniska komplexitet, förekomst av reklamationer och andra indicier på konsumentproblem, informations- och marknadsläget i övrigt samt de funktionella egenskapernas betydelse vid produktens användning. Vid fördelning av resurser måste man självfallet också ta hänsyn till relationen mellan de behövliga resursinsatserna och det utbyte som man på längre eller kortare sikt kan räkna med att få i form av exempelvis förbättrad information.

Listan över i och för sig angelägna kriterier för prioritering kan göras lång. F n saknas en preciserad modell för resursallokering inom vilken de olika variablerna kan beaktas samtidigt. För övrigt kan ifrågasättas om det är lämpligt att låsa utvecklingen rörande produktinformation vid någon bestämd prioriteringsmodell. Reklamutredningen utgår i stället ifrån att de nödvändiga prioriteringarna kommer att göras inom ramen för utvecklingsarbetet på det konsumentpolitiska området och att man då kan ta hänsyn både till de inledningsvis nämnda givna kriterierna och till andra kriterier, som i det enskilda fallet kan vara av betydelse.

3 Gällande regler om upplysnings- skyldighet m.m.

3.1 Upplysningsskyldighet enligt gällande rätt

3.1.1 *Inledning*

Innan man diskuterar vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra konsumenternas tillgång till produktcentrerad information finns det anledning att i korthet redogöra för de lagregler, som i dag gäller för säljarnas/näringsidkarnas information till köparna/konsumenterna. Dessa regler kan schematiskt indelas i civilrättsliga och marknadsrättsliga.

3.1.2 *Civilrättsliga regler*

Det finns inga civilrättsliga lagregler, som uttryckligen föreskriver skyldighet för den som säljer eller på annat sätt tillhandahåller varor och tjänster att lämna information om produkterna. Däremot finns civilrättsliga regler, som innebär att den av parterna i ett köp eller annat avtal som underlåter att lämna motparten en viktig upplysning kan drabbas av vissa negativa rättsverkningar. Om det är säljaren som undanhållit köparen en för köpbeslutet viktig information kan han t.ex. bli tvungen att vidkännas avdrag på köpeskillingen eller att återta den sålda produkten och lämna tillbaka uppbores köpeskillning. Regler av detta slag kan sägas innebära en indirekt upplysningsskyldighet. Av intresse i detta sammanhang är vissa regler i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen), lagen (1905:38 s. 1) om köp och byte av lös egendom (köplagen) och konsumentköplagen (1973:877).

3.1.2.1 *Avtalslagen*

Avtalslagen innehåller i 3 kap. regler om rättshandlingars ogiltighet. Enligt 30 § är en rättshandling ogiltig bl. a. om den framkallats genom "svikligt förledande" från motpartens sida. Svikligt förledande kan föreligga inte bara då den ena parten lämnat en felaktig uppgift, utan också då han underlåtit att lämna en för motparten relevant upplysning.

Enligt 33 § avtalslagen får en rättshandling inte göras gällande, om den tillkommit under sådana omständigheter, att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dem åberopa rättshandlingen och

motparten måste antas ha haft sådan vetskap. Bestämmelsen synes ge vissa möjligheter att ogiltigförklara en rättshandling när den som företagit handlingen svävat i villfarelse rörande ett relevant faktum och motparten haft detta klart för sig men inte vidtagit någon åtgärd för att rätta till misstaget. I praxis har paragrafen emellertid tillämpats mycket restriktivt.

Det avgörande skälet för att en rättshandling skall ogiltigförklaras enligt nu berörda regler är i och för sig inte att den ena parten underlåtit att lämna viss information, utan att den som företagit rättshandlingen i det konkreta fallet har handlat under inflytande av sådana omständigheter, att det framstår som orimligt att han skall vara bunden av rättshandlingen.

3.1.2.2 Köplagen

Köplagen innehåller bl. a. bestämmelser som ger köparen vissa befogenheter när den köpta varan är behäftad med fel. Köparen kan exempelvis kräva prisavdrag eller, vid väsentligt fel, häva köpet. I lagen anges inte vad som är att betrakta som fel i godset. Denna fråga får bedömas från fall till fall under särskilt beaktande av vad parterna uttryckligen eller underförstått kan ha avtalat om varans beskaffenhet och egenskaper. Köparens möjligheter att göra gällande sina befogenheter vid fel i godset inskränks genom reglerna i 47 §. Enligt denna paragraf får köparen inte åberopa ett fel om han före köpet undersökt godset eller utan giltig anledning undandragit sig att efterkomma anmaning därom och felet är av sådan art att han bort märka det vid undersökningen. Detsamma torde få anses gälla i andra fall då köparen faktiskt känt till felet före köpet. Härav följer att en säljare alltid bör kunna undgå ansvar för fel i godset, om han före köpet upplyst köparen om felet.

3.1.2.3 Konsumentköplagen

Konsumentköplagen reglerar bl. a. säljarens civilrättsliga ansvar för vissa vilseledande uppgifter i reklamen. I den mån köp kommit till stånd ansvarar säljaren enligt 7 § för sådana vilseledande uppgifter om en varas beskaffenhet eller användning som lämnats på varans förpackning, i annons eller i annat meddelande, som är avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom. En förutsättning härför är dock att den vilseledande uppgiften kan antas ha inverkat på köpbeslutet. Varan skall i så fall anses behäftad med fel, vilket innebär att köparen kan ha rätt till prisavdrag, hävning etc. Säljaren ansvarar på motsvarande sätt för vilseledande uppgifter från varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, under förutsättning att säljaren antingen åberopat uppgiften eller, fastän han insett eller uppenbarligen bort inse att den var vilseledande, underlåtit att tydligt rätta den. Har den vilseledande uppgiften från tillverkaren eller annan i tidigare säljled lämnats uppsåtligen eller av vårdslöshet kan uppgiftslämnaren bli skadeståndsskyldig mot köparen (14 §).

Det ansvar för vilseledande uppgifter, som säljaren har enligt 7 § konsumentköplagen, gäller i princip endast direkta påståenden (positiva uppgifter). Något civilrättsligt ansvar för utelämnande av relevanta informationer stadgas inte i det nämnda lagrummet. I propositionen (1973:138) med förslag till konsumentköplag diskuterades frågan om civilrättsligt ansvar för underlåtenhet att lämna upplysning i visst hänseende (s. 213 f.). Föredragande statsråd anförde härom bl. a. att de problem som är förknippade med önskemål om en förbättrad varuinformation knappast kan lösas genom en allmänt hållen regel i konsumentköplagen eftersom förhållandena i hög grad växlar mellan olika branscher och varugrupper. Föredraganden hänvisade också till att frågan om utökad informationsskyldighet för tillverkare och säljare beträffande varornas egenskaper och användning var föremål för utredning. Det civilrättsliga ansvaret för innehållet i reklamframställningar borde därför enligt föredragandens mening åtminstone tills vidare i princip begränsas till de positiva uppgifterna.

På en punkt ålägger emellertid konsumentköplagen säljaren civilrättsligt ansvar även för utelämnande av information. Enligt 9 § skall en vara som sålts "i befintligt skick" eller med liknande förbehåll anses behäftad med fel om den inte är sådan som köparen haft anledning att räkna med samt säljaren måste ha insett detta men underlåtit att upplysa köparen om det rätta förhållandet. Detsamma gäller om varan är i väsentligt sämre skick än vad köparen med hänsyn till priset och omständigheterna i övrigt haft skäl att förutsätta. Bestämmelsen är enligt föredragande statsråds uttalanden i den nämnda propositionen (s. 241) främst avsedd att täcka de fall, då säljaren svikligen eller i strid mot tro och heder förtigt omständighet, som är väsentlig för köparen. Till denna del utgör bestämmelsen alltså närmast en kodifiering av gällande rätt. Den syftar emellertid till att även täcka fall då förutsättningar för ogiltigförklaring enligt 33 § avtalslagen inte föreligger.

Säljarens upplysningsskyldighet enligt 9 § konsumentköplagen avser inte andra egenskaper hos varan än sådana som köparen med hänsyn till omständigheterna haft grundad anledning att räkna med och som säljaren faktiskt har haft vetskap om. Frågan vad köparen haft anledning räkna med skall bedömas objektivt och med hänsyn till samtliga omständigheter vid köpet. Härvid får exempelvis en sådan omständighet som priset stor betydelse. Även vid köp till lågt pris av en begagnad vara i befintligt skick bör dock köparen kunna utgå ifrån att varan kan användas för sitt ändamål om inte annat framgår av omständigheterna vid köpet. Om säljaren underlåter att upplysa om ett för honom känt grundläggande funktionsfel kan regeln alltså bli tillämplig trots det låga priset. Kände säljaren inte till felet har köparen enligt det sista ledet i paragrafen en mer begränsad möjlighet att utkräva ansvar av säljaren. Det krävs då att varans beskaffenhet står i uppenbart missförhållande till priset och övriga omständigheter.

3.1.3 *Marknadsrättsliga regler*

3.1.3.1 *Marknadsföringslagen*

Bland de lagstadganden, som reglerar marknadsföringen av varor och tjänster, intar lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring (marknadsföringslagen) en central plats¹. Marknadsföringslagen har i huvudsak två syften — att skydda konsumenterna mot otillbörliga påverkansmetoder och att förhindra otillbörlig konkurrens näringsidkarna emellan. Av grundläggande betydelse är den s. k. generalklausulen i 1 §. Enligt denna kan en näringsidkare, som vid marknadsföring av vara eller tjänst företar en mot konsument eller annan näringsidkare otillbörlig reklamåtgärd eller annan handling, förbjudas att fortsätta därmed eller att företa annan liknande handling. Inom den ram som dras upp i 1 § finns tre specialstadganden, 2–4 §§, vilka tar sikte på vissa särskilt beskrivna förfaranden.

Talan om förbud enligt 1 § förs av konsumentombudsmannen (KO) inför marknadsdomstolen, som är första och enda instans. I ärenden som inte är av större vikt har KO möjlighet att få ett avgörande till stånd genom ett förenklat förfarande, kallat förbuds föreläggande. Detta innebär att KO förelägger näringsidkaren ett förbud till godkännande och att förbudet sedan det har godkänts får samma verkan som ett av marknadsdomstolen meddelat förbud. Om föreläggandet inte godkänns får det inte någon rättslig verkan.

För att en marknadsföringsåtgärd skall anses otillbörlig enligt marknadsföringslagen erfordras inte att den resulterat i något beslut hos köparna eller att den lett till någon iakttagbar skada för andra näringsidkare. Här ligger en principiell skillnad i konstruktionen i förhållande till den förut behandlade civilrättsliga lagstiftningen. Denna reglerar frågan hur och under vilka förutsättningar en fullbordad rättshandling kan fränkännas giltighet eller part kan befrias från de förpliktelser som han åtagit sig enligt rättshandlingen. För att sådan verkan skall inträda krävs att ett fel eller i vart fall en viss effekt till partens nackdel kan konstateras.

Såsom framhållits är marknadsföringslagens funktion i första rummet att ge konsumenter och näringsidkare skydd mot att en näringsidkare använder icke tillbörliga åtgärder eller metoder i sin marknadsföring. Denna negativa konstruktion framgår redan av lagens rubrik "lag om otillbörlig marknadsföring". De materiella lagbestämmelserna är också negativt formulerade — framställningar får inte vara vilseledande, reklamåtgärder och andra handlingar får inte vara otillbörliga etc. Marknadsföringslagen ger i princip säljarna frihet att utforma sin marknadsföring efter eget skön så länge medlen inte är otillbörliga. Någon principiell skyldighet att tillhandahålla konsumenterna information föreligger inte enligt marknadsföringslagen. De av Internationella Handelskammaren antagna grundreglerna för reklam, vilka enligt lagens förarbeten skall tjäna till ledning vid tillämpningen av 1 §, innehåller visserligen föreskrifter om informationslämnande vid vissa säljmetoder och i reklam för vissa varor och tjänster. Sådana föreskrifter finns

¹ En redogörelse för marknadsföringslagens allmänna uppbyggnad och innebörd återfinns i Reklam II, avsnitten 6.4 och 6.5

exempelvis för postorderförsäljning och för marknadsföring av arrangerade resor. Dessa föreskrifter avser emellertid klart avgränsade områden inom vilka risken för vilseledande bedömts vara särskilt påtaglig.

Den omständigheten att marknadsföringslagen — med nu angivna undantag — inte stadgar någon informationsskyldighet utesluter inte att viss information i enskilda fall kan påkallas för att undvika vilseledande effekter av en annons eller annan reklamframställning. En annons som endast innehåller fullt korrekta uppgifter kan trots detta bli att bedöma som vilseledande om relevanta upplysningar har utelämnats (jfr prop. 1970:57 s. 68). Marknadsdomstolen har i flera fall meddelat s. k. villkorade förbud varigenom näringsidkare förbjudits att använda viss reklamframställning utan att samtidigt lämna viss information för att neutralisera en vilseledande effekt. Som exempel kan nämnas att marknadsdomstolen i ett avgörande angående utformningen av en förpackning för visst drinkpulver uttalat att det i fråga om livsmedel, som företrädesvis innehåller syntetiska ämnen, borde kunna krävas att detta förhållande på ett enkelt och lättfattligt sätt framgår av förpackningsdekoren. Näringsidkaren förbjöds därför att efter visst datum använda den aktuella förpackningsdekoren utan att det tydligt framgick att pulvret inte var en naturprodukt (MD 9/1972). I ett annat ärende förbjöd marknadsdomstolen vederbörande näringsidkare att använda viss i och för sig vilseledande förpackning för varmkorv såvida inte innehållets kvantitet och form angavs klart och tydligt på förpackningen (MR 8/1971). Vidare kan nämnas att marknadsdomstolen — i linje med Näringslivets Opinionsnämnds praxis — funnit det otillbörligt att i reklamframställning lämna prisuppgifter som inte inkluderar mervärdesskatt, eftersom många konsumenter kan antas förbise att sådan skatt tillkommer eller ha svårt att räkna fram det totala priset (MD 21/1973).

Frågan hur långt kravet på näringsidkarnas informationslämnande kan drivas inom ramen för marknadsföringslagen, dvs. med anknytning till otillbörlighetsrekvisitet, beror i hög grad på vilka önskemål KO framställer i fråga om reklamens innehåll. KO skall, då han finner anledning ingripa mot en marknadsföringsåtgärd, i första hand söka få till stånd rättelse på frivillig väg. Om KO lyckas härmed kan han avskriva ärendet från vidare åtgärd. Han kan också utfärda ett förbuds föreläggande. Ofta träffas en uppgörelse mellan KO och vederbörande näringsidkare, och flertalet marknadsföringsärenden, som tas upp av KO, avslutas utan prövning i marknadsdomstolen.

KO driver också förhandlingar med branschorganisationer och näringsidkare i syfte att fastställa vissa riktlinjer för bedömningen av vad som skall anses vara normenlig marknadsföring. Sådana förhandlingar har i flera fall lett till överenskommelser i vilka även frågor om information till konsumenterna berörts. Detta gäller särskilt frågor om prisinformation i reklam. Ett exempel härpå är de riktlinjer för prisuppgifter och mängdangivelser i detaljhandelsreklam, vilka tillkommit efter överläggningar mellan å ena sidan KO och å den andra sidan representanter för Grossistförbundet, Köpmannaförbundet, Livsmedelshandlareförbundet, ICA, KF, NK/Turitz, Vivo och Ählén & Holm. Huvudsyftet med dessa

riktlinjer är att motverka risken för att priser, som anges i detaljistreklam, av konsumenterna uppfattas som lägre än de i verkligheten är. Det är alltså fråga om information, som skall neutralisera en befarad vilseledande-effekt. Riktlinjerna, vilka började tillämpas 1 juli 1973, avser i första hand reklam för färskvaror som säljs i lös vikt eller är färdigpacketerade i varierande kvantiteter. De har i huvudsak följande innehåll:

När priset för flera olika produkter anges i samma annons eller annan reklamenhet skall prisangivelserna för samtliga produkter genomgående avse en och samma viktenhet, volymenhet eller annat enhetligt mått, såvida inte särskilda skäl föranleder annat.

Vikter skall regelmässigt anges i hela kilo eller – för varor som oftast köps i små kvantiteter – i hela hekto. Om i något fall prisuppgifter baseras på andra viktenheter än hela kilo eller hela hekto skall viktenheten anges mycket tydligt. Som allmän regel gäller att viktangivelserna skall stå omedelbart intill prisuppgifterna.

Om det för någon produkt utsätts både tillfälligt pris och som jämförelse butikens ordinarie pris skall båda dessa prisangivelser baseras på samma vikt, volym eller annat enhetligt mått som möjliggör rättvisande prisjämförelser.

Andra riktlinjer med regler av motsvarande art har utarbetats för livsmedelshandelns veckoannonsering, för prismärkning vid rabatterbjudanden, för sällskapsresebranschens reklam och för märkning av bärkartonger med uppgift om vikt och volym.

Av vad nu anförts framgår att det finns vissa möjligheter att genom användandet av villkorade förbud påbjuda information med stöd av marknadsföringslagen. En vidareutveckling av hittillsvarande praxis härvidlag är också tänkbar. Det måste dock betonas, att ett informationskrav alltid måste vara knutet till ett förbud mot en viss bestämd marknadsföringsåtgärd. Något självständigt och generellt verkande påbud om att varor skall märkas på visst sätt, att viss uppgift skall lämnas i pressannonsering för en vara eller dylikt kan inte utfärdas med stöd av marknadsföringslagen i dess nuvarande lydelse.

3.1.3.2 Annan lagstiftning av betydelse för säljarens informationslämnande

Vid sidan av marknadsföringslagen regleras marknadsföring av vissa varor och tjänster genom lagstadganden av specialstraffrättslig karaktär. Dessa innehåller ofta föreskrifter, som innebär att säljarna är skyldiga att på visst sätt lämna upplysningar till konsumenterna. Ett exempel härpå är livsmedelslagen (1971:511). Enligt dess 13 § skall färdigpackat livsmedel som saluhålls vara tydligt och otvetydigt märkt med uppgifter om livsmedlets slag och sammansättning, dess nettovikt eller -volym vid förpackningstillfället, anvisning om förvaringssätt, uppgift om beräknad hållbarhetstid om denna är begränsad samt om förpackarens eller tillverkarens namn eller firma och hemort. Dessutom kan Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer föreskriva att andra uppgifter, som bedöms vara av betydelse för konsumenterna, skall lämnas i fråga om färdigpackade livsmedel. Den centrala tillsynen och efterlevna-

den av livsmedelslagen och i anslutning därtill meddelade föreskrifter utövas av livsmedelsverket. Till detta verk har också uppgiften att utfärda närmare föreskrifter om bl. a. märkning av färdigpackad vara delegerats. Livsmedelsverket har redan utfärdat ett stort antal sådana föreskrifter med bestämmelser om vad som skall avses med viss term, vilka uppgifter som skall lämnas på eller i anslutning till viss vara, hur de skall lämnas etc. Som exempel på innehållet i en av livsmedelsverket utfärdad märkningsföreskrift kan nämnas, att kött- eller fiskvara samt kräftdjur och blötdjur som är förpackade och som i sin helhet varit frysta skall märkas med uppgift härom och att motsvarande uppgift skall lämnas genom anslag intill livsmedlet om detta saluhålls oförpackat i detaljhandeln (SLV 1972: 4, 7 kap. 3 §).

Skyldighet att lämna uppgifter i vissa hänseenden åvilar också säljare av andra varor än livsmedel. Detta gäller framförallt vid handel med varor, som kan vara hälsofarliga eller på annat sätt skadliga. Läkemedelsförordningen (1962: 701), förordningen (1949: 341) om explosiva varor och lagen (1973: 329) om hälso- och miljöfarliga varor är alla exempel på författningar, som innehåller bestämmelser om skyldighet att ange varans art på ytterförpackningen eller annat emballage och om rätt för vederbörande tillsynsmyndighet att meddela ytterligare föreskrifter om märkningskyldighet. Enligt läkemedelsförordningen skall läkemedel vid utlämnande vara fullständigt deklarerat med avseende på sammansättning och halt av ingående beståndsdelar (5 §). Tillsynen över läkemedelsförordningens efterlevnad omhänderhas av socialstyrelsen, som också äger utfärda föreskrifter av skilda slag, bl. a. om märkning. Socialstyrelsen kan enligt 15 § återkalla registrering av farmaceutisk specialitet (standardiserat läkemedel, som är avsett att tillhandahållas förbrukaren i tillverkarens originalförpackning) om denna är föremål för reklam, som innefattar oriktig, starkt överdriven eller vilseledande uppgift om specialitetens verkan eller egenskaper i övrigt. Med stöd av denna bestämmelse har socialstyrelsen i vissa fall genomdrivit krav på informationslämnande i reklam för en farmaceutisk specialitet, t. ex. beträffande indikationer för eller mot användande av preparatet.

Ett annat exempel på skyldighet att på visst sätt lämna information om egenskap hos varan finns i lagen (1971:1082) om handel med ädelmetallarbeten. Enligt denna skall ädelmetallarbete, som saluhålls här i riket, vara försett med särskilda ansvarsstämplar, utvisande arbetets finhalt, vem som är tillverkare eller importör samt tillverkningsåret.

3.2 Vissa myndigheters aktiviteter i syfte att påverka informationen från näringsidkare till konsumenter

3.2.1 Inledning

I avsnitt 3.1 behandlas möjligheterna att med stöd av lag förmå säljarna/näringsidkarna att lämna information till köparna/konsumenterna. Många näringsidkare åtar sig emellertid frivilligt att i samarbete med

någon myndighet lämna viss standardiserad information vid sin marknadsföring. Det främsta exemplet härpå är den information, som lämnas inom ramen för det frivilliga varudeklarationssystemet. En närmare redogörelse för detta system återfinns i varudeklarationsutredningens betänkande (SOU 1973:20). Under senare tid har också flera myndigheter visat ett ökat intresse för möjligheterna att genom egna aktiviteter – såsom kampanjer för goda kostvanor och trafiksäkerhet – riktade till allmänheten eller kommunala organ indirekt påverka reklamens inriktning och utformning. I avsnitt 3.2.2 följer en kortfattad redogörelse för vissa myndigheters verksamhet av betydelse för reklamens informativa innehåll.

3.2.2 *Konsumentverket*

Enligt sin instruktion (1972:739) är konsumentverket central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden (2 §). Denna allmänt formulerade uppgift förtydligas i 3 §, som bl. a. stadgar att det särskilt åligger verket att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Häri ligger en anvisning om att konsumentverket genom överläggningar skall försöka få näringsidkarna att bl. a. utforma sin marknadsföring på ett från konsumentens synpunkt lämpligt sätt, t. ex. genom att göra reklamen mer informativ. Bland de åligganden som till förtydligande av huvuduppgiften särskilt framhålls i instruktionen ingår uppgiften att främja användningen av varudeklarationer.

Med varudeklarationer avses en enligt vissa normer standardiserad information, som lämnas av producent/säljare till konsument och som kontrolleras av någon opartisk instans.

I Sverige påbörjades arbetet med varudeklarationer 1951 då varudeklarationsnämnden (VDN) bildades. VDN:s uppgifter övertogs 1973 av konsumentverket. Detta kan på eget initiativ eller efter förslag från organisationer, företag eller enskilda personer besluta att arbete med att utveckla normer för deklARATION av ett produktområde skall påbörjas. I många fall försvåras arbetet med att utveckla varudeklarationsnormer av att man först måste utarbeta användbara provningsmetoder.

Det är i princip möjligt att varudeklarera produkter av alla kvaliteter – om en produkt i vissa avseenden håller låg kvalitet bör detta framgå av deklARATIONEN. I praktiken har man dock i vissa fall tillämpat minimikrav på särskilt viktiga egenskaper. Det bäst kända exemplet härpå är VDN-normen för flytredskap, beträffande vilka konsumentverket av säkerhetsskäl kräver provningsintyg, utvisande att flytredskapet inte är olämpligt eller mindre lämpligt för sitt ändamål bedömt efter fastställda normer. Minimikrav förekommer också relativt ofta vid varudeklARATION av livsmedel. Ett exempel härpå är honung, som för att få varudeklareras måste fylla vissa minimikrav beträffande smak, lukt, färg, renhet, enzym, rörsocker- och vattenhalt. Egenskaper på vilka man ställer minimikrav behöver inte alltid redovisas i själva deklARATIONEN.

VarudeklARATION har såsom framhållits hittills skett frivilligt. Tillstånd

att utnyttja varudeklarationsnormer och ett s. k. varufaktahuvud ges in- och utländska producenter, importörer eller detaljister mot viss avgift per år. Deklarerande företag måste i deklarationerna lämna samtliga uppgifter, som ingår i varudeklarationsnormen för den aktuella varan. Om tillståndshavaren vill lämna ytterligare upplysningar får detta ske utanför varudeklarationen. Sådana upplysningar får ej strida mot uppgifterna i deklarationen. Tillståndshavarna gör själva upp sina varudeklarationer och konsumentverket företar med några få undantag ingen förhandskontroll av att varan uppfyller den standard, som angivits i deklarationen. Däremot sker en viss efterkontroll.

Det finns f. n. omkring 90 fastställda normer, som utnyttjas av drygt 300 företag. Beroende på produktsortimentet kan varje företag använda sig av flera normer och det totala antalet tillstånd uppgår till ca 500. Antalet normer och tillståndshavare har minskat under de senaste åren.

En varudeklaration enligt VDN-systemet utgörs i allmänhet av uppgifter, som kan samlas i en relativt liten ruta på själva varan, på förpackningen eller på en etikett, som följer med varan. Vid tvättmärkning av klädesplagg används i plagget insydda remsor, medan deklarationerna på vävnader ofta är invävda i kanterna. För deklaration av porslinsvaror finns det ett kort kodsyste, vars tecken anbringas på lämplig plats, exempelvis i botten på varan. För att kunna tolka koden måste man ha tillgång till en särskild kodnyckel. När systemet utvecklades förutsattes, att denna nyckel skulle finnas tillgänglig i affärerna. Beträffande vissa varor och tjänster är de uppgifter, som skall ingå i varudeklarationen, så omfattande att de inte får plats på varan eller en etikett utan måste samlas i en trycksak. Exempel härpå utgör bandspelare, stereoanläggningar och sällskapsresor. Det är då inte längre frågan om uppgifter, som är fast anbringade vid själva varan, utan om en beskrivning, som existerar vid sidan av produkten.

Den information, som varudeklarationerna innehåller, lämnas nästan alltid i anslutning till varan på köpstället. För den enskilde konsumenten har informationen alltså funnits till hands först vid tidpunkten för själva köpbeslutet. I viss om än ringa mån har varudeklarationer helt eller delvis återgivits i pressannonser och liknande reklamframställningar och i skrifter från konsumentupplysningsorganen, t. ex. tidskriften Råd och Rön.

Det är en utbredd uppfattning att det nuvarande varudeklarations-systemet har brister i olika avseenden. I remissyttrande över varudeklarationsutredningens betänkande framhåller konsumentverket att systemet inte svarar mot de krav som en aktiv konsumentpolitik i dag ställer. Verket har därför inlett ett arbete på olika produktområden i avsikt att få underlag för en bättre konsumentanpassad produktmärkning och åtgärder för att specificera grundläggande krav på produkterna. Detta arbete sker i kontakt med institutioner och företag inom olika produktområden.

Beträffande möbler pågår en försöksverksamhet med ett särskilt deklarationssystem benämnt Möbelfakta. Systemet har utvecklats av Möbelinstitutet, som också svarar för verksamheten. Konsumentverket

har dock på olika sätt lämnat stöd till försöksverksamheten. Informationen skall enligt detta system ges i mycket koncentrerad form och innehålla uppgift om produktens användningsområde och om dess egenskaper i några väsentliga avseenden. Det skall anges om produkten uppfyller vissa krav med avseende på hållbarhet, ytans tålighet, materialkvalitet och noggrannhet vid tillverkningen. Kraven är ordnade i tre nivåer — baskrav, höga krav och mycket höga krav. De tämligen enkla upplysningarna i en sådan deklaration skall bygga på en lång rad fastställda prov och mätningar.

Konsumentverket bedriver också en omfattande varuprovningsverksamhet. Resultaten av varuprovningsprov används i viss utsträckning i reklamframställningar. Verket kräver f. n. att reklamframställning som innehåller eller hänvisar till provningsresultat skall visas upp för kontroll av att framställningen är rättvisande före publicering. Reglerna för användande av provningsresultat är dock föremål för översyn.

3.2.3 *Statens pris- och kartellnämnd*

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) skall enligt sin instruktion "följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet". I instruktionen framhålls vidare att SPK skall "bedriva upplysning om sin verksamhet och därvid lämna redogörelser för verkställda undersökningar i syfte att för allmänheten klargöra rådande pris- och konkurrensförhållanden". Information till allmänheten är en av huvuduppgifterna för SPK och verket kan betecknas som huvudorgan för den statliga konsumentupplysningen på prisområdet.

I vissa fall har SPK samordnat en mängd olika informationsaktiviteter till särskilda kampanjer under något visst motto. I dessa kampanjer strävar man efter att integrera den upplysning, som är avsedd att ge konsumenterna ett bättre beslutsunderlag, med en mot näringsidkarna direkt riktad påverkan i syfte att få dessa att lämna viss information till konsumenterna. Det främsta exemplet på en sådan kampanj är den sedan våren 1971 pågående aktionen för bättre prismärkning i detaljhandeln under mottot Klart Pris. Denna kampanj syftar bl. a. till att förmå näringsidkarna att för de varor där så är möjligt ange jämförbara priser per vikt- eller volymenhet. Från detaljhandelns sida deltar en arbetsgrupp med representanter för Sveriges livsmedelshandlareförbund, ICA, KF samt flera stora detaljhandelsföretag inom livsmedelbranschen. Gruppen har rekommenderat livsmedelshandeln att i etapper införa jämförpriser beträffande en lång rad varor. För att göra det lättare såväl för de enskilda butikscheferna att lämna informationen som för konsumenterna att använda den har gruppen också utarbetat förslag till standardiserade skylttexter och etiketter.

3.3 Varudeklarationsutredningens förslag

Varudeklarationsutredningen har i sitt betänkande Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken, SOU 1973: 20, funnit att det hittillsvarande

varudeklarationssystemet företer brister i olika hänseenden. Utredningen, som anser att konsumenternas behov av information om varor av alla kategorier också i framtiden främst bör tillgodoses genom frivilliga varudeklarationer, har föreslagit en rad åtgärder för att förbättra det nuvarande systemet. Enligt varudeklarationsutredningens mening kan dock ett helt frivilligt system aldrig bli tillräckligt effektivt för att tillgodose konsumenternas intressen på ett tillfredsställande sätt. Vid sidan av de frivilliga deklarationerna måste det därför enligt varudeklarationsutredningens uppfattning finnas obligatoriska deklarationer. Om samhället skall få större handlingsberedskap än hittills på deklarationsområdet räcker det inte heller med möjligheten att utfärda speciallagar av livsmedelslagens typ. Reglerna måste kunna anpassas till erfarenheter och utveckling på ett smidigare sätt än det sedvanliga lagstiftningsarbetet medger. Varudeklarationsutredningen föreslår därför införandet av en fullmaktslag enligt vilken riksdagen till Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t bestämmer överlämnar rätten att införa deklarationsplikt. Med stöd av en sådan lagstiftning skall särskilda tillämpningsförfattningar och föreskrifter kunna utfärdas i administrativ ordning.

Den lag varudeklarationsutredningen föreslagit gäller varor avsedda att säljas av näringsidkare direkt till konsumenter för enskilt bruk. Däremot omfattar den föreslagna lagen inte deklaration av tjänster. Anledningen härtill är att varudeklarationsutredningen funnit att de praktiska erfarenheterna av deklaration av tjänster hittills är så begränsade, att de inte kan läggas till grund för en lagstiftning om obligatoriska deklarationer.

Den föreslagna fullmaktslagen ger Kungl. Maj: t befogenheter i två avseenden. Enligt 1 § skall Kungl. Maj: t, om det är påkallat av hänsyn till människors liv eller hälsa, kunna föreskriva att vara av visst slag skall uppfylla bestämda krav (grundkrav) vad gäller innehåll och beskaffenhet för att alls få saluhållas till konsument. Om sådan föreskrift meddelats, skall varan också vara tydligt märkt med uppgift om att den fyller uppställda krav. Enligt 2 § skall Kungl. Maj: t kunna föreskriva att vara av visst slag skall vara tydligt märkt med uppgift om varuslag, pris, egenskaper, lämplig förvaring, skötsel m. m. Denna rätt att utfärda föreskrifter skall få användas när informationen anses vara av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt.

Ett huvudsyfte med den föreslagna lagen är att undanröja sådana hälso- och säkerhetsrisker, som kan elimineras genom ökad information om produkter och deras användning, förvaring, skötsel etc. Lagen är emellertid också avsedd att tillförsäkra konsumenterna sådan information, som kan minska risken för köp av varor vilka inte passar den enskilda konsumentens behov och resurser. Det är t. ex. avsett att lagen skall ge möjlighet att föreskriva obligatorisk jämförprismärkning. Som exempel på varuområden på vilka den föreslagna lagen bör få betydelse nämner varudeklarationsutredningen barnsängar, barnsitsar för bilar, räddningsvästar och skyddshjälm (aktuella för grundkrav) samt fritidsbåtar, hushållskapitalvaror, kosmetika, monteringsfärdiga hus, personbilar, skor, textilier och tobaksvaror.

4 Behovet av åtgärder och olika åtgärdsalternativ

4.1 Värdering av gällande regler från informationssynpunkt

Som framgår av redogörelsen i föregående kapitel är de lagregler, som i dag gäller beträffande näringsidkarnas skyldigheter att i reklam eller på annat sätt lämna information till konsumenterna, spridda i ett stort antal författningar. Dessa är utformade på olika sätt och tillämpas av olika myndigheter. Systemet präglas alltså inte av någon enhetlighet. Det var först under förarbetena till marknadsföringslagen, under 1960-talets första hälft, som man började sätta in reklamen i ett större samhällsekonomiskt och konsumentpolitiskt sammanhang (jfr Reklam II, avsnitt 6.1).

De riktlinjer för konsumentpolitiken, som dragits upp i propositionen 1972:33 (jfr avsnitt 2.1), kan sägas innebära att företagens marknadsföring, inbegripet reklamen, bör utformas så att *en skäligen balans* råder mellan marknadsförare-säljare och konsument-köpare. I ett vidare rättsligt perspektiv kan riktlinjerna för konsumentpolitiken ses som en strävan att med hjälp av marknadsrättsliga regler förverkliga den tanke som ligger bakom de dispositiva civilrättsliga reglerna i avtalslagen, nämligen att köpare och säljare skall vara i huvudsak jämbördiga parter.

Det klara ställningstagandet i propositionen 1972:33 när det gäller krav på information från producent/säljarsidan förbådas i viss utsträckning av departementschefsuttalanden i propositionen 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m. m. (s. 55 ff.). Av dessa kan utläsas att det yttersta syftet med marknadsföringslagen är att konsumenterna skall få det lättare att på ett i någon mening rationellt sätt tillfredsställa sina behov av varor och tjänster. Men när det gäller reklam kan, såsom reklamutredningen konstaterat i annat sammanhang, lagens primära syfte sägas vara att motverka och hindra vilseledande information om utbudna varor eller tjänster och försätlig eller på annat sätt ohederlig påverkan på konsumenten (jfr Reklam II, avsnitt 6.4.4). De regler om civilrättsligt ansvar för vilseledande uppgifter i reklam som återfinns i konsumentköplagen (avsnitt 3.1.2.3) får såsom reklampolitiskt instrument anses ha i stort sett samma syfte som reglerna i marknadsföringslagen. Varken marknadsföringslagen eller konsumentköplagen är i sin nuvarande utformning ägnad att annat än i begränsad utsträckning tillgodose behovet av information om utbudna varor och tjänster.

Vid sidan av de generella reglerna i marknadsföringslagen och konsumentköplagen finns, såsom utvecklas i avsnitt 3.1.3.2, åtskillig lagstiftning, som föreskriver informationsskyldighet i viss omfattning beträffande särskilda grupper av varor och tjänster. Denna lagstiftning är vanligen begränsad till visst informationsmedel. I regel skall informationen lämnas på eller i anslutning till varan eller dess förpackning.

Nu gällande lagstiftning – såväl på civilrättens som på marknadsrättens område – saknar alltså generella regler, som direkt tillgodoser de av statsmakterna formulerade önskemålen om en bättre produktcentrerad information rörande utbudna varor och tjänster från producenter, distributörer och marknadsförare till konsumenter. Det bör dock framhållas att frånvaron av sådana regler inte innebär att samhället helt saknar medel att främja de angivna önskemålen. Konsumentverket och andra myndigheter har såsom berörs i avsnitt 3.2 vissa möjligheter att förhandlingsvägen påverka informationstillgången. Reklamutredningen återkommer härtill i avsnitt 4.3.2.1.

Ett system med varudeklarationer av det slag varudeklarationsutredningen nyligen föreslagit (avsnitt 3.3) skulle kunna utvecklas till ett viktigt och värdefullt medel när det gäller en förbättrad konsumentinformation på varuområdet. Som reklamutredningen framhållit i remissyttrande över förslaget kan emellertid ett sådant system endast delvis tillgodose de uppställda konsumentpolitiska målsättningarna. Ingridanden med rättsliga medel i syfte att främja en från konsumentsynpunkt adekvat information från säljarna i olika säljled bör ta sikte inte endast på varuinformationen utan även på informationen om tjänster. Åtgärderna bör inte heller, som fallet är med varudeklarationerna i varudeklarationsutredningens förslag, inskränkas till märkning som enda informationsmedium. Reklamutredningen har också framhållit vikten av en övergripande syn på informationsproblemet. Samtliga reklammedel som står till buds måste i princip kunna utnyttjas för att överföra väsentlig information på sådant sätt att bästa möjliga effekt uppnås i förhållande till resursinsatsen.

4.2 Reklam som konsumentpolitiskt informationsmedel

4.2.1 *Principiella synpunkter*

Såsom utredningen ingående belyst i betänkandet Reklam II är reklamen ett medel för säljaren att främja avsättningen av de varor och tjänster han utbjuder. Reklamen används för att påverka dem till vilka den riktas. Från marknadsekonomiska utgångspunkter har det därför varit naturligt att betrakta det såsom något för reklamen konstitutionellt att sändaren – säljaren i princip har frihet att ge sin reklam det innehåll och den utformning som han bedömer kunna ge det bästa kommersiella utbytet i förhållande till insatsen. Reklamen sägs definitionsmässigt vara ett partsbudskap, en partsinlaga i konkurrensen mellan olika säljare, och alltså till sin karaktär subjektiv och kanske även ensidig. I debatten om reklamen som ett tänkbart konsumentpolitiskt informationsmedel har

mot anförda bakgrund hävdats, att det strider mot reklamens natur eller att det från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt varken är lämpligt eller önskvärt att använda reklamen som ett medel för att till konsumenten överföra viss av samhället önskad information.

Enligt reklamutredningens mening bör man se frågan om reklamens användbarhet som konsumentpolitiskt informationsinstrument som ett lämplighetsspörsmål. Avgörande för bedömningen bör alltså vara om det från samhällsekonomiska och andra synpunkter är lämpligt att ålägga reklamsändarna viss informationsskyldighet inom ramen för reklamens uppgift att främja avsättningen av varor och tjänster.

I avsnitt 2.3.6 anför utredningen vissa allmänna synpunkter på frågan om effekterna av ett införande av regler om informationsskyldighet i reklamen. Det är svårt att göra några mera preciserade uttalanden med krav på generell giltighet. Effekterna beror på hur reglerna utformas och tillämpas. Lämpligt utformade och tillämpade regler om informationsskyldighet skulle göra det lättare för konsumenterna att träffa rationella köpval, något som måste anses ha stort värde från samhällsekonomisk synpunkt. För näringsidkarnas marknadsföring torde såväl positiva som negativa effekter kunna uppstå. En positiv effekt kan bli att konsumenternas tilltro till reklamen och deras benägenhet att medvetet utnyttja denna som underlag för sina köpbeslut ökar. Sett från näringsidkarnas synpunkt skulle reklamen alltså kunna bli effektivare.

En skyldighet för näringsidkare att via reklamen informera om viktiga egenskaper beträffande viss produkt eller produktgrupp skulle sannolikt främja avsättningen av produkter, vilka i väsentliga avseenden svarar mot konsumentens resurser och behov. Rätt utnyttjad bör alltså informationsskyldighet kunna öka näringsidkarnas benägenhet att använda pris och bruksegenskaper som konkurrensmedel.

Om företagens totala marknadsföringskostnader ökas som en följd av regler om informationsskyldighet måste detta givetvis betraktas som en negativ effekt. I avsnitt 2.3.6 berörs kostnadsfrågan. Av vad där anfördes synes den slutsatsen kunna dras att utnyttjande av reklamen som bärare av standardiserad information till konsumenterna endast i undantagsfall skulle nämnvärt öka den enskilde näringsidkarens marknadsföringskostnader räknat i förhållande till produktions- och distributionskostnaderna.

Frågan vilken betydelse en eventuell kostnadsökning för näringsidkarna – och därmed även för konsumenterna – skall tillmätas, måste under alla förhållanden bedömas mot bakgrund av den nytta konsumenterna kan förmodas få av informationen. Även en betydande kostnadsökning kan vara acceptabel från samhällsekonomisk synpunkt om informationen bedöms vara till stor nytta. Avvägningen mellan kostnad för och nytta av viss information måste dock i många fall bli mycket osäker. Man kan alltså inte undvika att det ofta kommer in ett element av skälighetsbedömning när det gäller att avgöra om kostnaderna för viss information uppvägs av nyttan.

Ett införande av informationsskyldighet i reklam kan också tänkas påverka näringsidkarnas val av de olika åtgärder som skall ingå och samverka i marknadsföringen (marketing mix). Det finns dock ingen

anledning att räkna med några plötsliga och drastiska förändringar. Snarare kan man vänta sig en gradvis förskjutning på lång sikt i fråga om olika marknadsföringsmetoder.

4.2.2 *Reklam och konsumentupplysning*

En förutsättning för att det skall kunna anses lämpligt att använda säljarnas reklam såsom konsumentpolitiskt informationsmedel måste vara att den önskade konsumentinformationen inte kan förmedlas billigare och bättre med hjälp av något annat medel än reklamen.

Länge utgick man i vårt land ifrån att konsumenternas behov av information, utöver den som säljarna själva erbjöd, främst borde tillgodoses genom ett kompletterande informationssystem sidordnat reklamen, nämligen samhällets konsumentupplysning. I viss mån skulle behovet av information också tillgodoses genom massmediernas, särskilt pressens, konsumentinformation. Tanken var att konsumentupplysningen skulle motväga och komplettera den partiska, säljarsända reklamen genom att förmedla dels överblick över marknaden, dels en fullständigare information om enskilda varor och tjänster. Tanken på en konsumentupplysning, som kan ge konsumenterna tillgång till en totalt sett väl balanserad information, har emellertid inte kunnat förverkligas. Det står numera också klart att de mycket stora resurser, som krävs för att ett sådant konsumentupplysningssystem skall kunna tänkas fungera tillfredsställande, inte kommer att stå till buds inom en överskådlig framtid.

Även om konsumentupplysningen endast i begränsad utsträckning kan svara för informationen om marknadens stora och snabbt föränderliga utbud av varor och tjänster är det uppenbart att den har en väsentlig uppgift att fylla på viktiga punkter. Reklam och konsumentupplysning måste ses som kompletterande informationsmedel.

Reklamen innehåller redan nu produktcentrerad information till konsumenterna – låt vara att denna information ofta är ofullständig och att urvalet och presentationen varierar från säljare till säljare och från produkt till produkt. Allmänt sett torde reklamen nå konsumenterna i betydligt större omfattning än meddelanden från konsumentupplysande organ.

Reklamutbudet torde inte behöva öka i någon högre grad för att de informationskrav samhället kan önska ställa skall tillgodoses. Om däremot konsumentupplysning skulle användas som bärare av den produktcentrerade informationen skulle avsevärda resurstillskott krävas för att motsvarande effekt skulle kunna uppnås. De resurser, som kan ställas till konsumentorganens förfogande, synes hellre böra användas för översiktlig information – s. k. sammanhangsinformation – än för sådan produktinformation, som näringsidkarna lämpligen kan förmedla (jfr departementschefens uttalande i prop. 1972: 33, s. 66).

Enligt reklamutredningens mening kan reklamen på många områden bli ett lämpligt medel att tillgodose en stor del av konsumenternas behov av produktcentrerad information. Reklam innehåller ofta redan nu sådan information. Det finns emellertid anledning att stärka informationsele-

menten och skapa förutsättningar för att reklamen blir effektivare utnyttjad som informationsmedel. Utredningen tar i det följande (avsnitt 4.3) upp frågan om vilka åtgärder som bör vidtas i detta syfte. Dessförinnan berörs emellertid vissa allmänna frågor om hur informationen bör vara utformad för att tillgodose konsumenternas behov av produktcentrerad information och hur informationsförmedlingen lämpligen bör organiseras.

4.2.3 Informationsbehoven under köpprocessen

Reklamutredningen utgår i det följande från att reklam kan komma i fråga såsom bärare av framförallt produktcentrerad konsumentinformation. Syftet med en styrning av reklamen i informationsavseende kan därför sägas vara att främja en information, som är avpassad till konsumentens faktiska behov av information om varor och tjänster, dvs. vad utredningen i annat sammanhang benämnt adekvat information (Reklam I, avsnitt 4.5). Vad som utgör adekvat information kan emellertid variera med hänsyn till det stadium av köpprocessen konsumenten befinner sig i och den vara eller tjänst reklamen gäller (avsnitt 2.2.1).

Konsumentens behov av produktcentrerad information får i regel anses vara störst i det stadium av köpprocessen då han står inför att slutligt ta ställning till om han skall köpa en viss vara eller tjänst. Säljmeddelanden – såväl skriftliga som muntliga och oavsett om de är av masskaraktär eller riktade till viss person – vilka normalt sett utgör beslutsunderlag för själva köpet, måste tillmätas särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Reklam på säljstället spelar följaktligen ofta en central roll. Motsvarande gäller den reklam, som vid distansköp utgör underlag för konsumentens beställning av varan eller tjänsten från säljaren (kataloger, broschyrer och liknande framställningar). Det är således angeläget att informationen i sådan reklam fyller förhållandevis höga krav.

Såsom framhålls i avsnitt 2.2.1 varierar konsumentens behov av produktcentrerad information på tidiga stadier av köpprocessen högst avsevärt. Generellt sett torde behovet av tidig information öka ju dyrare och mera komplicerad en produkt är. Konsumenten torde i regel behöva få information på ett tidigare stadium om de alternativ som står honom till buds, när det gäller köp av en dyrbar och tekniskt avancerad hushållsapparat än när det gäller köp av en vardaglig vara med lågt styckepris.

4.2.4 Presentation och medial

I kravet på adekvat information till konsumenten ligger bl. a. att informationen skall avse data och fakta, som är relevanta och lätthanterliga. Kravet på relevans skall i princip hänföra sig till den enskilde konsumenten och dennes aktuella situation. När det gäller att utforma normer för information i reklamen måste man dock självfallet ta sikte på de ganska breda grupper av konsumenter till vilka utbudet i allmänhet

riktas. Små konsumentgrupper med särskilda behov i fråga om information torde i regel inte kunna tillgodoses genom informationsnormer av den art utredningen överväger. I den mån dessa grupper utgörs av s. k. svaga konsumenter får ansvaret för informationen till dem primärt ligga på samhället.

Kravet på lätthanterlighet innebär att informationen skall vara lätt att använda för vederbörande konsumenter och öka möjligheterna för dessa att bedöma och jämföra olika alternativ. Informationen bör därför i möjligaste mån vara standardiserad. Standardiseringen bör avse inte endast urvalet av data och fakta utan även presentationen. Möjligheterna för sändaren av reklamen att variera presentationen av de aktuella uppgifterna blir härigenom begränsade. Särskilt för den förpackningsburna informationens vidkommande gäller redan en rad bestämmelser, som inskränker sändarens frihet att presentera informationen. Som exempel härpå kan nämnas de frivilliga regler, som gällt för användande av VDN-fakta, och de tvingande bestämmelser om märkning, som omnämns i avsnitt 3.1.3.2.

4.3 Överenskommelse eller obligatorium

4.3.1 *Styrningsbehov och styrningsformer*

Syftet att effektivt utnyttja reklamen som ett instrument för att tillgodose konsumenternas behov av adekvat produktcenterad konsumentinformation kan främjas genom initiativ inom näringslivet. Sådana initiativ bör givetvis uppmuntras. Man har också anledning att vänta betydelsefulla åtgärder i denna riktning under de närmaste åren i samband med att den nya konsumentköplagen börjar verka. Det torde dock inte vara realistiskt att utgå ifrån att man kan uppnå tillfredsställande resultat i fråga om informationen till konsumenterna uteslutande genom frivilliga åtgärder från näringslivets sida. En viss möjlighet till styrning av reklamen från samhällets sida torde ofrånkomligen krävas.

Enligt reklamutredningens mening bör en styrning av reklamens informationsinnehåll i första hand åstadkommas genom ett förhandlings-system. Den närmast ansvariga myndigheten skall förhandla med branschorganisationer och näringsidkare om hur önskemålen om produktcenterad konsumentinformation lämpligen skall tillgodoses via reklam och andra säljframställningar i marknadsföringen. Ett sådant system är ägnat att främja en vilja till samarbete från näringsidkarnas och deras organisationers sida, som gör det lättare att uppnå resultat. Ett förhandlingssystem kan därför leda till målet förhållandevis snabbt. Systemet medger också att man på försök prövar olika lösningar och att man stegvis och pragmatiskt söker sig fram till effektiva informationsmedel och -metoder. Ett system som bygger på aktivt samarbete mellan näringslivet och den berörda myndigheten medför också, att det blir lättare att utnyttja de erfarenheter, som kan finnas samlade hos företagen, och mobilisera dessas ofta betydande utrednings- och forskningsresurser.

Sådana är sannolikt ofta en förutsättning för att man någorlunda snabbt skall få fram det underlag som krävs för standardiserad konsumentinformation.

Erfarenheterna hittills från samverkan mellan myndigheter och näringsliv på konsumentpolitikens område visar att det inom näringslivet finns förståelse för berättigade krav från konsumenternas sida och beredvillighet att tillmötesgå sådana krav. De aktiviteter som pågår inom konsumentverket bygger helt på frivilligt samarbete från näringslivets sida. Även KO:s verksamhet är inriktad på samarbete med näringsidkarna och deras organisationer. Man kan därför utgå ifrån att näringsidkarna och deras organisationer kommer att vilja samverka även då det gäller att använda standardiserad information i olika slags säljmeddelanden. Det torde dock inte vara möjligt att enbart bygga på ett förhandlingssystem. Av naturliga skäl måste förhandlingarna i huvudsak föras med branschorganisationer eller andra sammanslutningar av näringsidkare. Vid god organisationstäckning kan en överenskommelse med berörda organisationer i regel förväntas få god genomslagseffekt. Om däremot organisationstäckningen är mindre god, kan genomslagskraften bli otillräcklig, eftersom det är praktiskt möjligt för myndigheten att förhandla direkt endast med ett ganska litet antal fristående näringsidkare. Man kan inte heller bortse från risken att det visar sig omöjligt att uppnå enighet vid förhandlingarna om en informationsnorm, som anses betydelsefull från konsumentens synpunkt. Av dessa skäl bör förhandlingssystemet kompletteras med regler som gör det möjligt att föreskriva obligatorisk produktcentrerad konsumentinformation. En sådan ordning har också den fördelen att den stärker förhandlingspositionen för den myndighet, som har att företräda samhällets intressen i förhandlingen.

4.3.2 Förhandlingssystemets uppbyggnad

4.3.2.1 Valet av myndighet

Den fråga som i första hand inställer sig när det gäller den närmare utformningen av ett förhandlingssystem är vilken myndighet som bör svara för förhandlingarna. Starka skäl synes tala för att verksamheten i princip centraliseras till en myndighet som har till allmän uppgift att tillvarata konsumenternas intressen på marknaden. En sådan centralisering ger de bästa garantierna för överblick och konsekvens i handläggningen. Detta hindrar dock inte att man, om det visar sig lämpligt, kan anförtro åt en specialmyndighet att föra förhandlingar inom ett särskilt område, i samråd med den myndighet som har att svara för den allmänna förhandlingsverksamheten.

De myndigheter som mot bakgrund av det nu anförda synes kunna komma i fråga för uppgiften är konsumentverket och KO.

Konsumentverket är enligt sin instruktion (1972: 739) central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har till uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. I instruktionen åläggs verket särskilt bl. a. att främja användningen av varudeklaratio-

ner och att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov.

Konsumentverkets instruktion ger alltså redan nu underlag för en förhandlingsverksamhet av åsyftat slag. Av vad konsumentverkets chef har upplyst utredningen framgår att verket redan utnyttjar de möjligheter instruktionen ger det att söka påverka marknadsföring i allmänhet och reklam i synnerhet så att konsumenternas behov av produktcentrerad information om utbudna varor och tjänster tillgodoses på ett bättre sätt än hittills. Inom konsumentverket arbetar man f. n. med dessa frågor. Några fasta arbetsformer har ännu inte utbildats för verksamheten.

KO handhar såvitt avser marknadsföringen de uppgifter som åligger honom enligt marknadsföringslagen. Enligt instruktionen (1970:587) skall han särskilt granska dels marknadsföringsåtgärder inom områden, där otillbörliga åtgärder kan antas vara speciellt vanliga eller till särskilt men för konsumenterna, dels andra marknadsföringsåtgärder som har stor praktisk betydelse. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.1.3.1 använder sig KO i stor utsträckning av förhandlingar för att fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen. Erfarenheterna hittills visar att KO utvecklat ett väl fungerande förhandlingssystem.

Av den tidigare framställningen torde ha framgått att gränsen mellan konsumentverkets och KO:s arbetsområden är oklar i flera viktiga avseenden. Hittills har detta förhållande inte medfört alltför stora problem. Kraven på en klar gräns mellan de båda myndigheternas verksamhetsfält ökar emellertid, om man inför ett fastare reglerat system för tillkomsten av informationsnormer. Det kan inte var lämpligt att skapa en ordning, som innebär att både konsumentverket och KO förhandlar med näringsidkare inom samma område och i samma typ av frågor. Ett sådant system skulle innebära en allvarlig misshushållning med samhällsresurserna och skapa problem inte bara för myndigheterna själva utan också för dem de skall förhandla med. Vid kontakter som utredningen haft med konsumentverkets chef och KO har dessa båda också tagit bestämt avstånd från tanken på en sådan dubbel kompetens. Ett val måste alltså träffas mellan de bägge myndigheterna. Utredningen är emellertid medveten om att gränsdragningsproblem uppkommer vilken av dem som än väljs för uppgiften. Dessa problem sammanhänger med den organisatoriska uppbyggnaden på konsumentskyddsområdet, en fråga som utredningen inte har ansett sig böra ta upp till omprövning.

För att kunna ta ställning till frågan vilken myndighet som är bäst lämpad att omhänderha förhandlingsuppgiften måste man bedöma vilket underlag vederbörande myndighet behöver för att kunna ställa krav på bestämda informationsinsatser och vilka resurser som krävs för att få fram ett sådant underlag.

En förutsättning för att myndigheten skall kunna ställa krav på viss information måste vara att det finns starka skäl att förmoda, att informationen verkligen skall komma till nytta. Innan myndigheten påkallar överläggningar med näringsidkarna inom en bransch, bör det ha konstaterats att informationen är av väsentlig betydelse för ett inte alltför litet antal konsumenter. Informationen skall ge relevant underlag

för konsumentens handlande och vara så utformad och distribuerad, att de konsumenter, som den är avsedd för, har möjlighet att tillgodogöra sig den. För att kunna bedöma dessa frågor behöver myndigheten i regel ha tillgång till teknisk kunskap om den ifrågavarande produkten och om provningsmetoder som kan utnyttjas för fastställande av relevanta produktens egenskaper. Vidare krävs det vanligen en god bild av konsumenternas användning av och krav på produkten i fråga. Slutligen måste det finnas kunskap om under vilka förhållanden och på vilket sätt konsumenten kan komma att utnyttja informationen.

Kunskaper av de förstnämnda slagen (teknisk kunskap om produkten och om provningsmetoder) utgör ett nödvändigt underlag för en mycket betydande del av den verksamhet som konsumentverket i dag bedriver. Utredningsavdelningarna har av detta skäl en central ställning i konsumentverkets organisation. Verket har också en kvalificerad teknisk serviceenhet till sitt förfogande. Vidare har konsumentverket inom dessa områden övertagit en betydande erfarenhetsfond från de tidigare konsumentorganen. Kunskap av det nödvändiga slaget finns således redan i dag i stor utsträckning inom verket och skulle utan alltför stora resursförstärkningar också kunna komma nu ifrågavarande aktiviteter till godo.

På det informationstekniska området (förprovningar, effektmätningar, beteendevetenskaplig forskning om informationsinhämtande etc.) finns det ett mindre mått av ackumulerad erfarenhet att ta till vara. Konsumentverket håller dock på att även här systematiskt bygga upp undersökningsverksamhet i anslutning till de informationsaktiviteter, som verket redan nu bedriver.

KO har i sin verksamhet inte anledning att befatta sig med alla de informationsfrågor, som kan bli aktuella inom ramen för det system utredningen tänkt sig. Hit hör exempelvis frågor om varudeklarationer och annan märkning, vilka redan nu utgör ett viktigt verksamhetsområde för konsumentverket. Inom KO-ämbetet finns endast i begränsad omfattning tillgång till teknisk kunskap om olika produkters egenskaper och om metoder att mäta dessa egenskaper och konsumenternas informationsbehov i samband med köp och användning av produkterna. Detsamma gäller beträffande det informationstekniska området.

Sammanfattningsvis kan konstateras att konsumentverket redan nu i stor utsträckning förfogar över resurser av det slag som behövs för utvecklingen av regler för standardiserad information, medan KO i huvudsak saknar sådana resurser. En utbyggnad av KO:s resurser i nu aktuellt avseende skulle innebära att båda myndigheternas verksamhet inriktas på samma typ av aktiviteter.

Utredningen har mot bakgrund av vad nu anförts kommit till den uppfattningen att det ligger närmast till hands att förlägga förhandlingsuppgifterna till konsumentverket. En förutsättning för att ett förhandlingsystem skall fungera väl är givetvis att konsumentverket ges tillräckliga resurser för att kunna handlägga både de nuvarande och de tillkommande arbetsuppgifterna. Det torde också vara lämpligt att någon form av fortlöpande samråd i fastare former sker mellan konsumentverket och närmast berörda organisationer inom näringslivet.

4.3.2.2 Förhandlingssystemets tillämpning

Den närmare uppläggningsen av förhandlingarna får givetvis utformas av konsumentverket i samråd med berörda företrädare för näringslivet och i belysning av efter hand vunna erfarenheter. Utredningen vill i detta sammanhang endast anföra några allmänna synpunkter.

Syftet med en förhandling måste vara att nå fram till en uppgörelse som blir gällande för alla eller det helt övervägande flertalet av de näringsidkare för vilka informationsföreskriften är avsedd. Det är därför viktigt att se till att näringsidkarna blir så allsidigt och representativt företrädna som möjligt vid förhandlingarna.

Såsom närmare utvecklas i avsnitten 4.5 och 5.3.2 är det i många fall naturligt att flera led i distributionskedjan medverkar i informationsprocessen. Med hänsyn härtill torde det ofta vara lämpligt att förhandlingarna förs gemensamt med företrädare för de olika distributionsleden. Från konsumentsynpunkt är det visserligen tillräckligt att den som skall tillhandahålla informationen till konsumenterna i reklam eller på annat sätt åtar sig att göra detta. Näringsidkarnas möjligheter att lämna sådan information torde emellertid ofta bli beroende av att erforderligt underlag tillhandahålls från tidigare led i distributionskedjan och beredvilligheten att gå med på regler om informationslämnande kan därför antas bli betydligt större, om utfästelser att tillhandahålla sådant underlag föreligger.

I den mån förhandlingarna leder till att näringsidkarna godtar vissa regler för informationslämnande (informationsnormer) måste dessa komma till uttryck i någon skriftlig handling, där näringsidkarnas åtaganden beskrivs på ett väl specificerat och lättolkat sätt. Formen för en sådan handling har mindre betydelse. En möjlighet är att parterna efter avslutade förhandlingar upprättar ett formligt avtal, som innehåller de överenskomna reglerna. Alternativt kan resultatet av förhandlingarna komma till uttryck i en promemoria, som branschorganisationen skickar ut till sina medlemmar med rekommendation att de i fortsättningen skall följa de regler för informationslämnande, som har upptagits där. Det är viktigt att innehållet i handlingen publiceras på sådant sätt att berörda näringsidkare och konsumenter med fog kan antas få vetskap om vilka regler, som skall gälla.

Utvecklingen på marknaderna för konsumentvaror och -tjänster är på vissa områden och under vissa tidsperioder mycket snabb. Regler för säljarnas informationslämnande kan därför inte sällan komma att visa sig föråldrade inom en tämligen kort tid efter sin tillkomst. I många fall kommer det också att vara osäkert vilka effekter en viss norm kommer att få t. ex. för konsumenternas tillgång på adekvat information, för prisutvecklingen eller för konkurrensförhållandena inom den aktuella branschen. Parterna på ömse sidor måste därför ha möjlighet att när som helst påkalla förhandlingar om ändring av en överenskommen norm. Ibland kan det finnas anledning att tidsbegränsa en viss informationsnorms giltighet och därigenom markera att det rör sig om en försöksverksamhet efter vilken parterna skall fortsätta sina förhandlingar.

4.3.2.3 Åtgärder vid överträdelse av förhandlingsöverenskommelse

Det är i och för sig möjligt att knyta sanktioner till överträdelser av en förhandlingsöverenskommelse om informationsskyldighet, exempelvis genom vitesklausuler. Sådana klausuler skulle emellertid bli direkt bindande endast för avtalsparterna, dvs. på näringsidkarsidan ofta en organisation. För att klausuler av denna typ skall få vidare räckvidd krävs särskild lagstiftning eller föreskrifter i föreningsstadgar eller liknande. Utredningen anser det varken lämpligt eller behövt att införa en sådan ordning.

Det är emellertid uppenbart att informationsföreskrifternas efterlevnad måste kontrolleras. Sådan kontroll bör bedrivas både från myndigheternas och från näringslivets sida. När en överträdelse uppmärksammas bör det i första hand ses som en uppgift för vederbörande näringsidkarorganisation att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra ett upprepande. Organisationerna torde i regel ha goda möjligheter att öva inflytande på sina medlemmar i sådant syfte. Skulle det visa sig att efterlevnaden av en informationsföreskrift är bristfällig även sedan denna har varit gällande en viss tid, kan det finnas anledning att aktualisera frågan om att ge informationsskyldigheten större eftertryck genom att ersätta förhandlingsöverenskommelsen med obligatoriska föreskrifter.

Utredningen vill tillägga att det torde finnas vissa möjligheter att beivra överträdelser av förhandlingsöverenskommelser med stöd av marknadsföringslagen. Den som tillhör en branschorganisation vilken kommit överens med konsumentverket om vissa regler för informationslämnande, torde nämligen vanligtvis få anses handla i strid mot god affärssed om han åsidosätter dessa regler. Härav följer att ett sådant handlande kan bli att betrakta som otillbörligt i marknadsföringslagens mening och föranleda vitesförbud enligt denna lag. Det torde i många fall också kunna göras gällande att regler som utformats vid förhandlingar mellan konsumentverket och representativa företrädare för en viss bransch är att betrakta som ett uttryck för vad som är god affärssed inom branschen. I så fall kan en marknadsföringsåtgärd som strider mot dessa regler vara att bedöma som otillbörlig, även om den företas av en näringsidkare som står utanför den förhandlande organisationen och som inte heller i annan form har anslutit sig till överenskommelsen.

4.3.3 Regler om obligatorisk information

Det framhålls i avsnitt 4.3.1 att ett förhandlingssystem måste kompletteras med regler som gör det möjligt att genomdriva obligatorisk produktcentrerad information från näringsidkarna till konsumenterna. Såsom anförs i avsnitt 2.2 är svårigheterna ibland betydande att fastställa konsumenternas informationsbehov. Antalet faktorer som påverkar reklamens och andra marknadsföringsmedels lämplighet som förmedlare av standardiserad information är också stort. Med hänsyn härtill kan man inte genom generellt giltiga föreskrifter närmare reglera när och hur näringsidkare av skilda kategorier skall vara skyldiga att lämna informa-

tion vid marknadsföring. Reglerna för informationslämnandet måste, oavsett om de skall vara obligatoriska eller ej, utformas under beaktande av en rad olika faktorer, såsom vilka näringsidkare de riktar sig till, vilka marknadsföringsåtgärder som avses, produktens art och den önskade informationens innehåll. Den lagstiftning, varigenom samhället ges möjlighet att genomdriva krav på informationslämnande vid marknadsföring måste därför vara utformad så, att de närmare reglerna om vilken information som skall lämnas och om hur och när den skall lämnas kan växa fram successivt och under medverkan av företrädare för berörda intressen.

Reklamutredningen har övervägt två olika juridisk-tekniska alternativ för en lagstiftning om informationsskyldighet i reklam och annan marknadsföring. Båda alternativen bygger i enlighet med vad här anförts på förutsättningen att den grundläggande lagstiftningen skall ge den yttre ram inom vilken de närmare reglerna om informationslämnande skall utbildas.

Det ena alternativet som diskuterats är att komplettera marknadsföringslagen med en bestämmelse liknande § 3 i den norska Lov om kontroll med markedsföring. Denna innehåller förbud mot att i näringsverksamhet använda framställning som "ikke gir forsvarlig eller tilstrekkelig veiledning . . . og derfor må anses urimelig". Det andra alternativet är att införa en ramlag om informationsskyldighet vid marknadsföring av i princip samma typ som den ramlag om varudeklaration som varudeklarationsutredningen föreslagit i betänkandet SOU 1973:20 och som ger Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t förordnar befogenhet att utfärda föreskrifter i ämnet. I fråga om valet mellan de två alternativen vill utredningen anförda följande.

Syftet med en lagreglering skall vara att tillhandahålla en möjlighet att genomföra generellt verkande regler, som är bindande för de berörda näringsidkarna. Detta syfte tillgodoses genom en ramlag. Ett förbud som meddelas med stöd av marknadsföringslagen blir däremot formellt bindande endast för den näringsidkare, som förbudet direkt riktas mot. I praktiken får visserligen ett sådant avgörande en avsevärd normerande effekt. Om en annan näringsidkare handlar i strid mot den fastslagna normen kan dock denne inte drabbas av annan påföljd än ett förbud att framdeles handla i strid mot normen.

Marknadsföringslagens regler för marknadsföringen bygger på ett tämligen fast normsystem, som utbildats redan före lagens tillkomst, nämligen de av Internationella Handelskammaren antagna grundreglerna för reklam och den praxis som utvecklats av Näringslivets Opinionsnämnd. KO:s och marknadsdomstolens uppgifter är att tillämpa dessa normer på enskilda fall och att genom sin rättstillämpning vidareutveckla normerna inom den ram som lagen drar upp. I fråga om informationslämnande finns däremot inte något motsvarande normsystem. Om uppbyggnaden av ett sådant normsystem skall överlämnas till rättstillämpande myndigheter torde det krävas tämligen utförliga förarbeten till ledning för tillämpningen. Det är i avsaknad av närmare erfarenheter svårt att i inledningsskedet ge sådan vägledning. Väljer man i stället alternativet

med en ramlag kommer det i första hand att ankomma på Kungl. Maj: t att svara för utvecklingen av normerna med möjlighet för Kungl. Maj: t att i den mån det anses lämpligt delegera denna befogenhet i större eller mindre omfattning till underordnad myndighet. I samband med sådan delegation kan Kungl. Maj: t också meddela anvisningar för myndighetens handlande.

Utredningen har i det föregående föreslagit att det skall ankomma på konsumentverket att förhandla med näringslivets företrädare om utformningen av informationsnormer. Starka skäl talar för att den myndighet som svarar för förhandlingarna också skall ha en central ställning när det gäller frågor om meddelande av obligatoriska föreskrifter. Om man väljer systemet med en anknytning till marknadsföringslagen får konsumentverket inte en sådan ställning. Väljer man i stället alternativet med en ramlag ter det sig naturligt att låta konsumentverket bli den myndighet till vilken Kungl. Maj: ts beslutskompetens delegeras i den mån delegation kommer i fråga. I övrigt kan man räkna med att verket får inflytande över utformningen av föreskrifterna i egenskap av förslagsställare och remissmyndighet.

Nu anförda synpunkter har lett utredningen till den slutsatsen att alternativet med en ramlag är att föredra framför en anknytning till marknadsföringslagen. Detta system överensstämmer också bäst med svensk lagstiftningstradition. Den närmare utformningen av lagstiftningen behandlas i nästa kapitel. Dessförinnan vill emellertid utredningen beröra den förordade lagstiftningens omfattning samt dess förhållande till tryckfriheten och betydelse för den fortsatta tillämpningen av marknadsföringslagen.

4.4 Informationsskyldighetens gränser

4.4.1 Huvudfrågorna

En lagstiftning av här skisserat slag, varigenom näringsidkarna kan åläggas skyldighet att gå konsumenterna tillhanda med produktcenterad information i standardiserad form, kan göras mer eller mindre långtgående. Det är främst två frågor som aktualiseras i detta sammanhang. Den ena frågan gäller huruvida informationsskyldighet bör kunna omfatta alla slag av säljmeddelanden från näringsidkare till konsument eller om skyldigheten bör begränsas till reproducerbara meddelanden. Den andra frågan avser om informationsskyldighet skall kunna innebära skyldighet att använda visst informationsmedium (absolut informationsskyldighet), eller om den endast skall kunna innebära skyldighet att lämna viss information i den mån sändaren använder visst medium för sin säljargumentering (relativ informationsskyldighet).

4.4.2 Informationsskyldigheten och säljmeddelandets art

I den mån marknadsföring sker med hjälp av reproducerbara framställningar — text och bilder på förpackningar, pressannonser, skyltar,

affischer, kataloger reklamfilmer etc. — är säljargumenteringen tillgänglig för kontroll av att innehållet överensstämmer med gällande normer. Sker marknadsföringen däremot genom muntliga framställningar i samband med exempelvis direktförsäljning vid besök i konsumenternas bostäder, telefonsamtal, "home parties" och liknande, kan det vara mycket svårt att i efterhand kontrollera framställningens innehåll. Om man undantar sådana muntliga framställningar från regler om informationslämnande, löper man emellertid risken att den som vill komma ifrån skyldigheten att lämna information övergår till att bedriva sin marknadsföring i denna form.

Sådan substitution kan inte anses önskvärd. Utredningen anser därför, trots de uppenbara kontrollsvårigheterna, att man inte bör utesluta möjligheten att i undantagsfall låta en eventuell informationsskyldighet omfatta även muntliga framställningar. Vad nu anförts gäller i huvudsak även beträffande enstaka personliga säljbrev.

4.4.3 *Absolut eller relativ informationsskyldighet*

Frågan om absolut eller relativ informationsskyldighet torde inte kunna besvaras med generell giltighet. Om man har som utgångspunkt att säljarna i princip bör ha frihet att välja konkurrensmedel synes det naturligt att låta informationsskyldigheten vara relativ. En sådan informationsskyldighet skulle innebära att vederbörande näringsidkare åläggs skyldighet att låta viss information, utformad enligt bestämda regler, ingå i de säljmeddelanden som de själva anser lämpligt att sända ut. En på detta sätt begränsad informationsskyldighet har emellertid från konsumentens synpunkt den nackdelen, att den inte kommer att omfatta säljare, som avstår från att använda sådana meddelanden, som berörs av föreskrifter om informationslämnande.

I det föregående har visserligen förordats att informationsskyldighet skall kunna knytas till alla former av säljmeddelanden. Vissa sådana former är emellertid, som också påpekats, svåra att kontrollera. Det finns viss risk för att näringsidkare i syfte att kringgå informationsföreskrifter upphör med att använda pressannonser, direktreklam och liknande lättkontrollerade framställningar och i stället övergår till personlig försäljning. Vissa tecken tyder på att användningen av marknadsföringsmetoder av det sistnämnda slaget ökat på senare tid såväl inom som utom landet. Som utredningen redan framhållit är detta inte någon önskvärd utveckling. Det torde därför bli nödvändigt att i vissa fall föreskriva skyldighet att använda visst informationsmedium (absolut informations-skyldighet) för att konsumenternas tillgång till information skall säkerställas. Detta är av särskild betydelse när det gäller information som skall nå konsumenten i köpprocessens sista stadium, dvs. i allmänhet när han befinner sig på säljstället. En absolut informationsskyldighet på säljstället torde vara enda utvägen att säkra konsumenterna tillgång till informationen vid köp på säljställen med höggradigt mekaniserad varuhantering och varuexpediering.

En absolut informationsskyldighet av här antytt slag är inte någon

egentlig nyhet. Redan nu föreligger på flera områden skyldighet att använda visst informationsmedium, nämligen märkning av varan eller dess förpackning. Om en informationslagstiftning skall kunna bli effektiv, måste det finnas möjlighet att föreskriva att viss information skall anbringas på varan eller dess förpackning. Andra informationsmedel, vilka i flera avseenden liknar märkning av produkten eller dess förpackning, kan emellertid i många fall vara lämpligare att använda som bärare av obligatorisk information. Exempel härpå är skyltar, faktablad och andra meddelanden inne i butikslokalerna. Det bör därför vara möjligt att också föreskriva användning av sådana informationsmedel. Vilket informationssätt som är lämpligast i det enskilda fallet får bli beroende av nyttan vägd mot kostnaden. Beträffande vissa dyrare varor och tjänster kan det vara motiverat att ålägga säljarna skyldighet att tillhandahålla intresserade konsumenter prislister, tekniska beskrivningar eller liknande skriftligt material i vilket den obligatoriska informationen ingår.

Det hittills anförda har rört sådan information som är avsedd att nå konsumenten i det sista stadiet av köpprocessen. Att tillgodose konsumenternas behov av information under tidigare stadier är vida svårare. Både principiella marknadspolitiska synpunkter och vägande ekonomiska hänsyn kan anföras mot en absolut informationsskyldighet utöver den på produkt och säljställe. En sådan ordning skulle innebära att näringsidkare kunde åläggas att publicera pressannonser med visst innehåll, distribuera direktreklam till hushållen, sätta upp affischer på allmänna platser eller liknande. Det skulle då inte längre vara fråga om att förmedla information med hjälp av en reklamframställning, som näringsidkaren själv valt att använda, emedan han bedömt den positiv för avsättningen av sin produkt. Kostnaden för informationsinslaget i exempelvis en pressannons är marginell om annonsen tillkommit därför att näringsidkaren—annonsören bedömt den vara en lönsam marknadsföringsåtgärd. Har annonsen däremot införts emedan annonsören är skyldig att lämna viss information just genom pressannonser, är det informationskostnaden som är den primära kostnaden, och kostnaden för eventuell säljargumentering vid sidan av informationen blir marginell. Näringsidkarens kostnad för informationsmeddelandet blir alltså större i det senare fallet.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan en sådan kostnadsökning anses acceptabel om det med tillräcklig grad av säkerhet kan konstateras, att reklamframställningar av det aktuella slaget, exempelvis pressannonser, utgör ett effektivt sätt att förmedla informationen så att den når de konsumenter, vilka befinner sig i ett visst stadium av en köpprocess. Det är emellertid svårt att utröna vilka konsumenter som har intresse för och behov av informationen så att reklamen kan inriktas speciellt på dem. Denna svårighet föreligger oavsett i vilket stadium av köpprocessen informationen skall nå konsumenterna. I fråga om information på eller i anslutning till produkten eller säljstället kan det dock hävdas att de konsumenter, som besöker en butik eller en varuutställning, själva visat intresse för den eller de produkter, som tillhandahålls eller utställs, och därför kan antas ha behov av viss information. Däremot torde det inte vara möjligt att utan konsumenternas egen medverkan, genom besök på

säljstället eller i annan form, få någon uppfattning om vilka konsumenter som överväger att köpa en viss produkt och hur långt de kommit i sina överväganden. Att föreskriva skyldighet för näringsidkarna att företa reklamåtgärder, som riktar sig till en obestämd grupp konsumenter, vilkas intresse för produkten är obekant, synes vara en ineffektiv metod att förmedla information till de konsumenter, som verkligen har behov av den. I den mån konsumenternas intresse för en viss produkt på något sätt kommer till uttryck, blir läget ett annat. Den informationsbärande reklamframställningen kan då riktas direkt till de konsumenter, som kan förmodas ha nytta av informationen, och man slipper kostnaden för ett alltför stort informationsutbud.

Nu anförda synpunkter har lett reklamutredningen till den slutsatsen, att utrymmet för absolut informationsskyldighet bör begränsas till information på eller i anslutning till produkten eller säljstället. Däremot bör behovet av information i tidiga stadier av köpprocessen inte tillgodoses genom föreskrifter som innebär att näringsidkare blir skyldiga att företa en viss marknadsföringsåtgärd. Den brist på information utanför säljstället, som kan uppkomma om en eller flera näringsidkare underlåter att göra reklam i sådana former som berörs av informationsföreskrifter, kan dock i någon mån motverkas. Ett sätt är att ålägga näringsidkarna en generell skyldighet att på anfordran av konsument tillhandahålla sådan information, som avses i utfärdade föreskrifter om relativ informationsskyldighet. Informationen bör då tillhandahållas i skriftlig form, t. ex. genom översändande av annonsavdrag eller faktablad.

En skyldighet att på anfordran tillhandahålla information utan samband med viss marknadsföringsåtgärd kan visserligen tänkas medföra ökade kostnader för mångfaldigande av informationsmaterialet, för administration av beställningar och för kuvert och porto o. d. Någon avsevärd kostnadsökning torde det dock inte kunna bli fråga om. För näringsidkarna torde den extra informationskostnaden i allmänhet te sig välmotiverad med tanke på fördelen att kunna vända sig direkt till en konsument, som visat så stort intresse för produkten, att han tagit särskilt initiativ för att få information om den. Skulle den begärda informationen inte vara fördelaktig för produkten, erbjuds näringsidkaren ändå tillfälle att bearbeta konsumenten med ytterligare information av fördelaktigare art.

Man kan emellertid inte bortse från risken för okynnesrekvisitioner av informationsmaterial. Det kan också tänkas att antalet framställningar om information under en tid blir onormalt stort för en näringsidkare, som därigenom åsamkas större kostnader än sina konkurrenter. För att minska eller eliminera risken för oförutsebara kostnader på grund av skyldighet att på anfordran tillhandahålla konsumentinformation i skriftlig form bör man i vissa fall ge näringsidkarna rätt att täcka sina självkostnader för informationens översändande genom att ta ut en expeditiionsavgift av konsumenterna.

En skyldighet att på anfordran lämna sådan information som enligt utfärdad föreskrift skall lämnas vid någon form av reklamframställning

torde också minska näringsidkarnas benägenhet att använda icke kontrollerbara marknadsföringsåtgärder. Detta gäller särskilt under förutsättning att konsumenterna genom en effektiv konsumentupplysning från samhällets sida eller på annat sätt kan göras medvetna om möjligheten att kräva sådan information.

Genom en lämplig konsumentinformation från samhällets sida torde konsumenterna också kunna påverkas att vara allmänt kritiska mot sådana marknadsföringsmetoder, som inte tillåter en effektiv kontroll av informationsföreskrifternas efterlevnad. En annan möjlighet att minska näringsidkarnas eventuella benägenhet att övergå till marknadsföringsmetoder, som är mindre önskvärda från konsumentsynpunkt, synes vara att genom lagstiftning stärka köparens ställning vad gäller hävningsrätt och andra befogenheter vid köp av produkt som marknadsförts på visst sätt. Ett exempel på lagstiftning av detta slag utgör lagen (1971:238) om hemförsäljning m. m.

4.5 Informationsskyldigheten och distributionsleden

En betydelsefull fråga om man vill införa ett system av den art, som här skisserats är hur informationsförmedlingen skall byggas upp. Närmare bestämt gäller frågan vilka led i marknadsföringskedjan som lämpligen kan medverka i en informationsprocess av här aktuellt slag och vilka uppgifter som det kan komma i fråga att tilldelas respektive led. I detta avsnitt framlägger utredningen vissa allmänna synpunkter i ämnet. Utredningen är emellertid medveten om att förhållandena kan variera med hänsyn till exempelvis varuslag, bransch samt produktions- och distributionsstruktur.

Den standardiserade information som skall lämnas konsumenten kan ofta vara resultatet av en hel serie åtgärder på olika plan. Man kan särskilja olika steg i informationens tillblivelse, nämligen

- framtagande av data om varan eller tjänsten (i enlighet med given standard)
- sammanställning av framtagna data till informationsunderlag
- framtagande av säljvillkorsdata och sammanställning av dessa data till informationsunderlag
- framställning (produktion) av den för konsumentkommunikation anpassade informationen
- distribution och tillhandahållande av reklam med den standardiserade informationen

I regel kräver ett system av standardiserad information med hjälp av reklam samverkan av olika led i tillverknings- respektive distributionsprocessen:

- tillverkaren (eventuellt även dennes underleverantör)
- mellanledsdistributör, t. ex. importör, generalagent eller grossist
- slutledsdistributörer, vanligen detaljhandlare.

Från organisatorisk synpunkt är det också av vikt genom vilket medel den standardiserade informationen kan och bör spridas, exempelvis om informationen lämpligen bör spridas genom annonseringen i pressen, vara bifogad varan eller ges i form av fristående faktablad.

I praktiken torde det i regel ligga närmast till hands att gå ut ifrån att tillverkaren av varan tar fram de data som skall ligga till grund för informationen om varans sammansättning, beskaffenhet, egenskaper och användbarhet. Om emellertid varan tillverkas efter särskilda specifikationer från grossist- eller detaljhandelsföretag – vilket inte är ovanligt – kan det vara rimligare att lägga dataframtagandet på det företag, som haft det bestämmande inflytandet över varans sammansättning.

Sammanställningen av data om varans sammansättning, beskaffenhet etc. till informationsunderlag, dvs. till ett underlag utformat i enlighet med given standard, synes i regel böra göras av den som svarar för dataframtagandet.

Eventuella sammanställningar om säljvillkor som kan tänkas ingå i en standardiserad information torde i princip böra läggas på slutdistributören. Emellertid bör det framhållas att standardkontrakt för konsumentköp vunnit ökad utbredning inom åtskilliga branscher och att tillkomsten av lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor och av konsumentköplagen ytterligare accentuerat denna utveckling. I sådana branscher förefaller det naturligt att informationssammanställningen rörande säljvillkor tas om hand av samma organisation som tidigare tagit fram standardkontrakten för konsumentköp. Informationsframtagandet i fråga om betalningsvillkor, kreditvillkor och liknande torde dock i regel böra anförtros detaljhandelsledet, eventuellt i samråd med berörda kreditinstitut. Prisinformationen måste av hänsyn till bruttoprisförbudet i konkurrensbegränsningslagen anförtros detaljhandelsledet.

Vad häfter gäller framställningen (produktionen) av reklam med den standardiserade informationen synes det angeläget att denna fördelas på sådant sätt mellan olika led i marknadsföringskedjan, att icke önskade bieffekter på distributionsstrukturen undviks i möjligaste mån. Detta leder till att produktionen av information om varans beskaffenhet och egenskaper helst bör läggas på tillverkare eller importör och så att säga ingå i framställningen av varan. Om produktionen läggs primärt på ett distributionsled kan detta försvåra för tillverkaren att få sin vara distribuerad, i synnerhet om varan är ny på marknaden.

Information om säljvillkor som är branschstandardiserade förefaller ofta böra produceras tillsammans med information om varans beskaffenhet och egenskaper. Framställningen av information om pris och betalningsvillkor däremot kan, bl. a. av förut nämnda konkurrensbegränsningsrättsliga skäl, svårligen läggas på annat led än detaljhandelsledet.

Vad slutligen gäller distributionen av den standardiserade informationen finns det anledning att skilja mellan dels distribution genom annonser i massmedierna och genom direktreklam, dels annat tillhandahållande, framför allt spridning av trycksaker och andra meddelanden direkt från detaljhandlare till konsument. Distributionen via massmedier

och direktreklam bör naturligen ankomma på den som använder reklammedlet i fråga, oavsett vilket led i marknadsföringskedjan han skall hänföras till. Direktspridningen av informationsbärande reklam på säljstället måste lika naturligt ankomma på detaljhandlaren.

Utredningen vill understryka att några mera preciserade generella regler inte kan ställas upp för hur framtagande, produktion och distribution av information bör organiseras. Dessa frågor måste emellertid uppmärksammas när man önskar meddela anvisningar eller uppställa normer beträffande informationsskyldighet.

4.6 Tryckfrihetsrättsliga aspekter på en lagstiftning om informationskyldighet

En lagstiftning varigenom näringsidkare åläggs att på visst sätt lämna information vid marknadsföring av varor och tjänster kommer att omfatta och få sin största praktiska betydelse i fråga om tryckta reklamframställningar. En naturlig fråga i detta sammanhang är därför om en sådan lagstiftning är förenlig med tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Tryckfrihetsförordningens syfte är enligt dess inledande paragraf att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med denna utgångspunkt stadgas i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 2 §) att någon granskning före eller något förbud mot tryckningen av en skrift inte får förekomma. Tryckfrihetsförordningen innehåller också regler om ansvar och skadestånd för missbruk av yttrandefriheten i tryckt skrift. Missbruk av tryckfriheten kan föranleda straff eller skadeståndsskyldighet endast i den ordning och de fall som anges i förordningen. (Jfr även Reklam II, avsnitt 6.2, s. 89).

Tryckfrihetsförordningen är exklusivt tillämplig i fråga om missbruk av det fria ordet genom meddelande i tryckt skrift. Tryckfrihetsförordningens exklusivitet gäller emellertid enbart i fråga om missbruk av tryckfriheten såsom en art av yttrandefrihet. Ett tryckt meddelande, som är lagstridigt i annat avseende än som ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, t. ex. som ett led i ett bedrägligt förfarande, faller enligt fast praxis utanför tryckfrihetsförordningens tillämplighetsområde. Uppfattningen att tryckfrihetsförordningen inte reglerar allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetens innebörd kan sägas vara allmänt godtagen sedan lång tid. Det ansågs t. ex. inte strida mot tryckfrihetsförordningen att i 1931 års lag med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens införa straff för illojal reklam i annons, cirkulär, prospekt och priskurant. 1931 års lag har i dessa delar ersatts av den nu gällande marknadsföringslagen. 1944 års tryckfrihetssakkunniga framhöll i sitt betänkande (SOU 1947: 60, s. 119) bl. a. att begagnandet av trycket som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej kräver grundlagsskydd. I propositionen 1970: 57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring m. m. anförde departementschefen bl. a. följande: "Grunden för att ingripande mot

reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske utan stöd av tryckfrihetsförordningen får ses däri, att det här är fråga om åtgärder av utpräglat kommersiell natur, som inte avser nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället” (s. 66). Departementschefen framhöll vidare att man för att undvika en från tryckfrihetsrättslig synpunkt tvivelaktig rättstillämpning borde begränsa ingripanden mot reklam i tryckt skrift till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster. I sitt utlåtande över förslaget till lag om otillbörlig marknadsföring framhöll lagrådet att departementschefens uppfattning om tryckfrihetsförordningens räckvidd var erkänt riktig beträffande lagföring och bestraffning av sådant som förekommer i tryckt skrift. Samma ståndpunkt intogs av tredje lagutskottet (3 LU 1970: 45). Utskottet anförde också, under hänvisning till vissa uttalanden av lagrådet, att motsvarande begränsning torde gälla i fråga om bestämmelserna i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen om förbud mot förhandscensur m. m.

Rättsläget i dag kan beskrivas så att kommersiella framställningar enligt fast praxis inte åtnjuter tryckfrihetsrättsligt skydd i vidare mån än att det inte ansetts möjligt att utan uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen förbjuda tryckt reklam för viss produkt. Såsom reklamutredningen konstaterat i remissyttrande över massmedieutredningens delbetänkande Tryckfriheten och reklamen (SOU 1972: 49), är den gränsdragning mellan det av tryckfrihetsförordningen skyddade och det icke skyddade området, som kommit till stånd genom rättsutvecklingen, i och för sig tillfredsställande.

De möjligheter att utan hinder av tryckfrihetsförordningen ingripa mot reklam i tryckt skrift, som föreligger enligt rådande rättsuppfattning, har hittills utnyttjats för att med stöd av marknadsföringslagen och motsvarande äldre lagstiftning hindra reklam, som bedömts vara vilseledande eller på annat sätt otillbörlig. Däremot har man hittills inte haft anledning att närmare överväga frågan om man utan hinder av tryckfrihetsförordningen kan ålägga en annonsör skyldighet att lämna viss information i sin reklam.

Av den föregående framställningen i detta kapitel framgår, att reklamutredningen överväger en lagstiftning enligt vilken näringsidkare skall kunna åläggas att lämna produktcentrerad information i samband med marknadsföring av varor och tjänster. Informationsskyldigheten skall alltså knytas till en kommersiell verksamhet och avse utbudna produkters beskaffenhet, egenskaper, användning, pris etc., dvs. förhållanden av rent kommersiell natur. Lagen skall inte omfatta framställningar som rör nyhetsförmedlingen och åsiktsbildningen i samhället. Dess tillämpningsområde skall i detta hänseende överensstämma med vad som gäller enligt marknadsföringslagen. Härtill kommer att skyldighet att lämna information i tidningsannonser och på annat sätt i tryckt skrift inte skall kunna knytas till andra framställningar än sådana som näringsidkaren själv väljer att publicera. Det är alltså inte meningen att en näringsidkare skall kunna åläggas att publicera ett visst meddelande i

tryckt skrift. En på nu angivet sätt utformad lagstiftning synes utredningen stå i överensstämmelse med den tolkning av tryckfrihetens innebörd som sedan länge är accepterad.

Den uppfattning, som reklamutredningen här ger uttryck för, överensstämmer med ett uttalande av föredragande statsråd i proposition 1973:123 med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen (s. 41). Enligt statsrådets uttalande torde det enligt nuvarande rättsuppfattning få anses möjligt att utan hinder av tryckfrihetsförordningen föreskriva informationskyldighet vid reklam. Vad statsrådet sålunda anfört i denna del föranledde inte något särskilt uttalande från konstitutionsutskottets sida (KU 1973:23).

En typ av reklam, som erbjuder särskilda tryckfrihetsrättsliga problem, är den s. k. textreklamen. Olika meningar har framkommit om hur sådan reklam bör bedömas tryckfrihetsrättsligt. I regel torde dock möjligheterna att med stöd av allmän lag påverka innehållet i sådan reklam vara begränsade av hänsyn till tryckfrihetsförordningens principer.

När det gäller s. k. institutionell reklam, dvs. reklam av allmänt goodwillskapande natur för visst eller vissa företag, och annan reklam, som inte innehåller ett klart utbud av vara eller tjänst, synes informationskyldighet inte kunna föreskrivas utan konflikt med tryckfrihetsförordningen.

Det kan i vissa fall vara svårt att dra en klar gräns mellan framställningar som är rent kommersiella och sådana som skall åtnjuta tryckfrihetsrättsligt skydd mot reglering genom allmän lag. Samma avgränsningsproblem föreligger emellertid redan nu vid tillämpningen av marknadsföringslagen. En särskild garanti för att en lag av det slag utredningen tänker sig kommer att tillämpas grundlagsenligt ligger i att utdömande av påföljd vid ifrågasatt överträdelse av informationsföreskrift skall ankomma på allmän domstol. Denna skall därvid kontrollera att de tryckfrihetsrättsliga principerna inte eftersatts.

Det bör slutligen framhållas att införande av informationskyldighet vid annonsering i tidning eller annan periodisk skrift inte skulle påverka utgivarens ansvar enligt tryckfrihetsförordningen. Inte heller skulle en sådan ordning inverka på utgivarens rätt enligt 5 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen att ensam bestämma över tidningens innehåll och alltså bl. a. vägra införande av en annons.

4.7 Förhållandet mellan marknadsföringslagen och lagstiftning om informationskyldighet

Enligt 1 § marknadsföringslagen kan en marknadsföringsåtgärd förbjudas, om den genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Ett centralt krav på framställningar i reklamen är att de skall vara vederhäftiga. Oriktiga eller vilseledande framställningar är typiskt sett att betrakta som otillbörliga i marknadsföringslagens mening. Sådana framställningar kan under vissa ytterligare förutsättningar föranleda straff enligt 2 § marknadsföringslagen.

Såsom framgår av redogörelsen i avsnitt 3.1.3 har KO och marknadsdomstolen ofta anledning att ta ställning till frågor om vilka krav på positiv information som enligt marknadsföringslagen kan ställas på reklamframställningar. Avsaknaden av viss sådan information kan innebära att framställningen blir vilseledande och därmed otillbörlig. Även i fall då någon egentlig risk för vilseledande inte är för handen, torde det finnas vissa möjligheter att med stöd av marknadsföringslagen ställa upp krav på positiv information i reklamen. Detta torde dock inte kunna ske annat än då det föreligger speciella omständigheter, t. ex. att reklamen har fått en särskilt försåtlig utformning eller att konsumenten befinner sig i en speciellt utsatt situation. Det synes därför stå klart att utrymmet för en sådan tillämpning av marknadsföringslagen i fall då uttryckliga föreskrifter om informationskyldighet eller klar branschpraxis av sådan innebörd saknas är ganska begränsat.

Införandet av en lagstiftning som ger möjlighet att föreskriva viss informationskyldighet vid marknadsföring måste givetvis påverka den fortsatta tillämpningen av marknadsföringslagen. Som utredningen påpekar i avsnitt 4.3.2.3 torde det i regel få anses strida mot god affärssed om den som omfattas av en överenskommelse rörande informationskyldighet inte rättar sig efter denna. Detsamma gäller i än högre grad om någon har åsidosatt en med stöd av den föreslagna lagen meddelad föreskrift. Detta torde inte vara något principiellt nytt. Det kan förtjäna erinras om att det redan nu finns föreskrifter om informationskyldighet på olika områden, exempelvis inom livsmedelslagstiftningen. Dessa kan ses som ett konkretiserat uttryck för principen om vederhäftighet i marknadsföringen och ett åsidosättande kan innebära att marknadsföringen blir att anse som otillbörlig i marknadsföringslagens mening.

Den omständigheten att en framställning uppfyller föreskrivna krav på information hindrar inte att framställningen bedöms som otillbörlig vid tillämpning av marknadsföringslagen. Otillbörligheten kan ju bestå i något som helt saknar samband med informationskyldigheten som sådan, t. ex. att framställningen är vilseledande i något annat avseende, att den inte är försedd med tydlig reklammarkering eller att den innehåller ett otillåtet erbjudande av något slag. Det är emellertid inte uteslutet, att en reklamframställning, trots att den upptar föreskriven information, ändå kan vara vilseledande i just det avseende, som informationskyldigheten hänförs till och på grund därav vara otillbörlig i marknadsföringslagens mening. Bedömningen av frågan om framställningen är vilseledande skall nämligen grundas på det helhetsintryck den förmedlar, och detta kan vara missvisande, även om framställningen innehåller den positiva information som är påbjuden.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att införandet av en lag om informationskyldighet skulle innebära att det tillkommer nya faktorer att ta hänsyn till vid tillämpningen av marknadsföringslagen, men att den på intet sätt skulle rubba grundvalarna eller inverka på de allmänna principerna för tillämpningen av denna lag. Till vissa speciella problem om förhållandet mellan de två lagarna återkommer utredningen i det följande vid behandlingen av sanktionssystemet (avsnitt 5.5).

5 Huvuddragen i en lag om information i reklam och annan marknadsföring

5.1 Inledning

Reklamutredningen uttalar sig i föregående kapitel för en ramlagstiftning om informationskyldighet av samma typ som den lag varudeklarationsutredningen föreslagit. Syftet med en sådan lag skall vara att tillförsäkra konsumenterna tillgång till behövlig information om de varor och tjänster som saluhålls på den öppna marknaden. Detta syfte uppnås genom att det blir möjligt att föreskriva obligatoriskt informationslämnande i fall, då man inte kan räkna med att informationen ändå kommer att tillhandahållas.

I lagen bör upptas regler som ger Kungl. Maj: t eller myndighet som Kungl. Maj: t förordnar befogenhet att meddela föreskrifter om informationslämnande. Lagen bör ange ramen för befogenheten, bl. a. vilka ämnen som får regleras genom föreskrifter och vem föreskrifterna får riktas mot. Dessutom bör anges vilka förutsättningar i övrigt som skall vara uppfyllda för att föreskrifter skall få meddelas. Lagen bör vidare innehålla regler om tillsyn av att meddelade föreskrifter efterlevs samt om påföljd för överträdelse av föreskrifterna.

5.2 Förhållandet till varudeklarationsutredningens förslag

En viktig typ av information är sådan som lämnas genom märkning av varan. Regler om sådan information upptas i den av varudeklarationsutredningen föreslagna lagen om varudeklaration. Det är naturligt att låta en mera allmän lag om informationslämnande omfatta även information av detta slag. Härav följer att lagen bör utformas så att den kan ersätta den föreslagna varudeklarationslagen. Denna innehåller emellertid en paragraf som skulle falla utanför ramen för en lag om information i reklam och marknadsföring. Reklamutredningen syftar på 1 § i nämnda lagförslag. Enligt denna paragraf kan Kungl. Maj: t, om det är påkallat av hänsyn till människors liv eller hälsa, föreskriva att vara av visst slag inte får saluhållas av näringsidkare till konsument om den inte uppfyller bestämda krav vad gäller innehåll eller beskaffenhet (grundkrav). Det är här inte fråga om någon regel om informationskyldighet utan om en ordning för produktkontroll. En bestämmelse av denna innebörd hör inte

hemma i den nu aktuella lagen. När det gäller att avgöra var bestämmelsen i stället bör placeras kan man välja mellan att införa den i en särskild lag eller i lagen (1973: 329) om hälso- och miljöfarliga varor. Reklamutredningen, som inte ansett sig ha anledning att i detalj väga de båda alternativen mot varandra, har funnit den senare lösningen lämpligare. Regeln syftar enbart på varor som är farliga för människors liv eller hälsa och kan därför betraktas som ett komplement till det skydd mot farliga varor som lagen om hälso- och miljöfarliga varor tillhandahåller (jfr varudeklarationsutredningens betänkande, SOU 1973: 20, s. 80–81).

5.3 Meddelande av föreskrifter

5.3.1 *Beslutande myndighet*

Befogenhet att meddela föreskrifter om informationsskyldighet bör i första hand tillkomma Kungl. Maj: t. Kungl. Maj: t bör dock ha rätt att delegera befogenheten till underlydande myndighet. En sådan ordning överensstämmer med vad som gäller på andra områden. Av vad som anförs i avsnitt 4.3.3 framgår att delegering enligt utredningens mening i första hand bör ske till konsumentverket såsom den för konsumentpolitiken i stort närmast ansvariga myndigheten. I vissa fall kan det vara motiverat att även annan myndighet deltar vid utformningen av föreskrifter. Sålunda bör exempelvis socialstyrelsen medverka när det gäller information till konsument i läkemedelsreklam. Om delegering skall ske inom ett sådant område får man välja mellan konsumentverket och den andra myndigheten. Oavsett vilket alternativ som väljs synes det lämpligt att den myndighet som får befogenhet att meddela föreskrifter åläggs att samråda i frågan med den andra myndigheten.

Vad gäller frågan om den omfattning i vilken delegation bör ske vill utredningen anföra följande. Det rör sig här om rättslig reglering på ett område där det f. n. knappast finns några rättsliga eller utomrättsliga normer att utgå ifrån. Utformningen av normerna kräver överväganden av näringspolitisk och konkurrenspolitisk art, där Kungl. Maj: t bör ha ett avgörande inflytande. Starka skäl talar därför för att åtminstone i ett inledningsskede delegation inte bör ske annat än i ganska begränsad utsträckning. Sedan vissa grundläggande principer för bedömningen utbildats hos Kungl. Maj: t kan det vara naturligt att delegera i större omfattning. Som exempel på frågor där delegation torde kunna komma i fråga redan på ett tidigt stadium kan nämnas utformningen av varudeklarationsnormer för bestämda produktområden.

I vissa fall kan även andra skäl än de nu berörda tala för att prövningen bör förbehållas Kungl. Maj: t. Sålunda kan regleringen av informations-skyldighet beträffande importerade varor ibland tänkas kräva bedömningar av handelspolitisk art som är av beskaffenhet att böra ankomma på Kungl. Maj: t. Om delegation sker på ett område där sådana frågor kan uppkomma kan det eventuellt vara lämpligt att föreskriva att dessa frågor skall hänskjutas till Kungl. Maj: ts prövning. Också i övrigt kan det finnas

skäl för Kungl. Maj: t att göra förbehåll i samband med delegation, exempelvis för frågor som är av särskilt stor samhällsekonomisk eller principiell betydelse.

Även inom det område där beslutanderätten tillkommer Kungl. Maj: t torde konsumentverket komma att spela en betydande roll. Som tidigare framhållits blir det en viktig uppgift för verket att förhandla med näringsidkare om informationsskyldighet på områden där ett behov av information föreligger. Om sådana förhandlingar inte leder till en från verkets synpunkt godtagbar lösning kan verket ha anledning att hos Kungl. Maj: t begära att föreskrifter av visst innehåll utfärdas. I fall då frågan om föreskrifter aktualiseras hos Kungl. Maj: t på annat sätt än genom en framställning från verket synes detta normalt böra anmodas att yttra sig i frågan. Ibland kan det vara lämpligt att Kungl. Maj: t direkt uppdrar åt verket att utarbeta förslag till föreskrifter i visst ämne.

5.3.2 Informationssändare

Föreskrift om informationsskyldighet bör kunna riktas både mot den som saluför en vara eller tjänst direkt till konsument och mot näringsidkare i tidigare led av marknadsföringskedjan, såsom tillverkare, importörer och grossister. Av föreskriften bör i varje särskilt fall framgå till vilken kategori av näringsidkare den riktas sig.

Som utredningen utvecklar i avsnitt 4.5 behöver i många fall flera distributionsled medverka i informationsprocessen. En föreskrift kommer därför ofta att få betydelse även för andra näringsidkare än dem till vilka den formellt riktas. Sålunda är exempelvis en föreskrift om att viss information om en varas beskaffenhet skall lämnas på säljstället visserligen riktad till näringsidkarna inom detaljhandelsledet, men den förutsätter ofta att dessa kan få det för informationen nödvändiga underlaget från tillverkaren eller importören.

I många fall kan det te sig naturligt att utforma föreskrifterna på sådant sätt att ansvaret för informationslämnandet delas upp mellan olika distributionsled. Uppdelningen kan innebära att tillverkaren eller importören åläggs att framställa visst informationsmaterial, avsett att tillhandahållas på säljstället, t. ex. etiketter, faktablad eller liknande, samt att svara för att den där upptagna informationen är riktig, medan detaljhandlaren får ansvaret för att informationsmaterialet tillhandahålls konsumenterna på säljstället. Man kan exempelvis tänka sig att tillverkaren av ett klädesplagg åläggs att förse detta med adekvata skötselråd, medan detaljhandlaren blir skyldig att se till att de plagg han saluför är försedda med skötselråd i vederbörlig ordning. I fall av nu berörd typ framträder tillverkaren respektive importören som den egentlige sändaren av informationen, medan detaljhandlaren endast vidarebefordrar denna till konsumenterna.

I andra situationer uppträder detaljhandlaren själv som sändare exempelvis genom egna annonser. Detaljhandlaren torde då få anses primärt ansvarig för de lämnade uppgifternas riktighet. Ett sådant synsätt överensstämmer med de principer som tillämpas i frågor om otillbörlig

marknadsföring. Sålunda anses den som för fram ett påstående i sin reklam ansvarig för påståendets vederhäftighet, även om detta härrör från annan. Också i sådana situationer som nu åsyftas är detaljhandlaren ofta i realiteten beroende av upplysningar från tillverkaren eller importören, t. ex. rörande produkternas egenskaper. Om denne inte tillhandahåller det underlag som detaljhandlaren behöver för att kunna lämna påbjuden information om den saluförda produkten i sin reklam, kan följden bli att produkten inte kan marknadsföras. Detta förhållande torde i realiteten innebära att detaljhandlaren får ett verksamt påtryckningsmedel gentemot tidigare distributionsled.

Den uppdelning av ansvaret för informationslämnandet mellan olika säljled som här antytts ligger i och för sig i linje med den civilrättsliga reglering av ansvaret för uppgifter i reklamen som har införts genom konsumentköplagen. Utredningen vill i detta sammanhang något beröra förhållandet mellan denna lag och den nu föreslagna lagstiftningen om informationslämnande i reklamen.

Konsumentköplagen lägger ett ganska strängt ansvar på detaljhandlaren. Enligt 7 § andra stycket blir en säljare nämligen i princip ansvarig för vilseledande uppgifter från tillverkare och andra näringsidkare i tidigare säljled så snart han återopat uppgiften. Detta gäller även om han varken insett eller bort inse att uppgiften var vilseledande. För att en uppgift skall anses återopad är det enligt lagens motiv (prop. 1973:138, s. 219) tillräckligt att den ingår i informationsmaterial som säljaren har överlämnat till köparen eller som han lagt fram i sin butik på sådant sätt att det framgår att kunderna avses skola ta del av informationen.

Det jämförelsevis stränga civilrättsliga ansvar för vilseledande uppgifter som konsumentköplagen sålunda lägger på säljaren ter sig väl motiverat med hänsyn till lagens syfte och reglernas juridiska konstruktion. Bestämmelsen tar sikte på den situationen att en konsument förvärvat en vara som på grund av vilseledande uppgifter från säljarsidan inte svarar mot vad han haft anledning att räkna med. Goda skäl talar för att låta säljaren bära den förlust som kan uppstå härigenom. Härtill kommer att de påföljder köparen kan göra gällande, i första hand prisavdrag eller hävning, hänför sig till köpavtalet och inte kan göras direkt tillämpliga i relation till tredje man som har lämnat den vilseledande uppgiften. Regler om informationsskyldighet i reklamen har ett annat primärt syfte än konsumentköplagens bestämmelser, nämligen att garantera att konsumenterna får adekvat information som underlag för köpbeslut. De skäl som talar för att lägga ett vidsträckt civilrättsligt ansvar på säljaren kan inte återopas när det gäller att bestämma fördelningen av ansvaret för informationslämnande mellan detaljhandlare och tidigare säljled, utan här synes det naturligt att i stället fästa avgörande vikt vid vem som har den bästa möjligheten att ta fram, sammanställa och tillhandahålla den avsedda informationen. Konsumentköplagens regler blir dock av betydelse såtillvida som en skyldighet för detaljhandlare att tillhandahålla information, vare sig den framställts av honom själv eller av tillverkare eller importör, i regel också kommer att medföra att han får ett civilrättsligt ansvar mot köparna för att informationen är sakriktig.

5.3.3 Föreskrifternas innehåll

Informationen skall avse vara eller tjänst, dvs. det skall vara fråga om produktcentrerad information. Som tidigare nämnts omfattar varudeklarationsutredningens förslag inte tjänster. Reklamutredningens förslag har alltså ett vidare tillämpningsområde i detta hänseende. Det är visserligen riktigt, som varudeklarationsutredningen påpekar, att de praktiska erfarenheterna av deklaration av tjänster hittills är begränsade. Detta kan emellertid enligt reklamutredningens mening inte vara något avgörande argument mot att låta en allmän lagstiftning om informationslämnande omfatta även tjänster.

En föreskrift bör kunna avse information om faktorer av skilda slag rörande varan eller tjänsten. I avsnitt 2.2.2 indelas de faktorer som kan vara av intresse för konsumenterna i tre huvudkategorier, nämligen varans eller tjänstens beskaffenhet och egenskaper, priset och betalningsvillkoren samt förhållandet mellan säljare och köpare efter köpet. Föreskrifter om informationsskyldighet bör kunna hänföra sig till alla dessa grupper av faktorer. Till information om varans eller tjänstens beskaffenhet och egenskaper (produktinformation) hör sådant som uppgifter om varuslag, sammansättning etc. samt om mått, vikt, volym, storlek m. m. Hit kan även hänföras information om varans användningsområde, om särskilda förutsättningar för att varan skall kunna eller få användas, om varans hållbarhet och om lämplig förvaring, skötsel och hantering av varan. Produktinformation kan även avse varans geografiska eller kommersiella ursprung, dvs. bland annat vem som tillverkar eller saluför den. Produktinformation om tjänster kan gälla sådant som vem som skall utföra tjänsten och dennes kvalifikationer. Information om förhållandet mellan säljare och köpare efter köpet kan avse exempelvis servicemöjligheter och garantivillkor.

Det bör vara möjligt både att meddela relativt allmänt utformade föreskrifter om informationsskyldighet i ett visst hänseende som gäller ett mycket stort antal näringsidkare och mera speciella föreskrifter som tar sikte endast på en viss typ av vara eller tjänst. Den första typen av föreskrifter kan exempelvis hänföra sig till information om pris- och betalningsvillkor såsom jämförprismärkning, vikt- eller volymangivelser på förpackningar, angivande av annonsörens namn vid annonsering etc. Som exempel hänförliga till den senare typen kan nämnas information om viss varas egenskaper och användning.

Reklamutredningen har inte ansett sig böra gå närmare in på frågan om på vilka varu- och tjänsteområden det finns anledning att meddela föreskrifter. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang hänvisa till den genomgång som har gjorts i varudeklarationsutredningens betänkande, s. 88–92. Bland varutyper som behandlas där kan nämnas monteringsfärdiga hus, personbilar, fritidsbåtar, hushållskapitalvaror, textilier och skor. Särskilt behov av informationsskyldighet kan aktualiseras i fråga om varor på vilka speciella krav måste ställas från säkerhetssynpunkt. Bland varor av denna typ kan i anslutning till varudeklarationsutredningens genomgång pekas på räddningsvästar, skyddshjälmor samt

barnsängar, barnvagnar och barnsitsar för bilar. På tjänsteområdet är exempelvis försäkringar, reparationer och uthyrningsverksamhet av intresse.

Av framställningen i avsnitt 4.4.2 framgår att utredningen anser att lagen bör omfatta alla slag av säljmeddelanden. Föreskrifter om informationsskyldighet kommer i första hand i fråga för massdistribuerade reklamframställningar, såsom direktreklam, pressannonser o. d. Det bör emellertid i undantagsfall vara möjligt att meddela föreskrifter också rörande framställningar som har karaktären av muntligen eller skriftligen framförd personlig säljargumentation. På grund av de uppenbara svårigheterna att i efterhand kontrollera om den föreskrivna informationen verkligen lämnats vid muntliga framställningar blir givetvis den praktiska betydelsen av eventuella föreskrifter om informationslämnande ojämförligt störst i fråga om skriftliga massdistribuerade reklamframställningar.

Vid behandlingen av frågan om informationsskyldighetens omfattning i avsnitt 4.4.3 gör utredningen en skillnad mellan relativ och absolut informationsskyldighet. Med relativ informationsskyldighet avses skyldighet att lämna viss information, utformad på visst sätt, i de reklamframställningar som näringsidkaren själv väljer att använda. Sådan informationsskyldighet bör kunna komma i fråga beträffande alla kategorier av näringsidkare och alla former av marknadsföring. Lagen skall således alltid kunna utnyttjas för att framtvunga att en näringsidkare lämnar viss information i den mån han använder sig av visst slag av reklam. Absolut informationsskyldighet, dvs. en skyldighet att lämna information i viss form oberoende av hur marknadsföringen bedrivs, bör däremot enligt vad utredningen anför i avsnitt 4.4.3 inte få föreskrivas annat än i begränsad omfattning. Sådan föreskrift skall kunna avse skyldighet att tillhandahålla information på varan eller i annan form på säljstället. Det kan bli fråga om exempelvis märkning av varan eller dess förpackning, skyltning på säljstället, tillhandahållande av faktablad eller liknande. Den sålunda förordade begränsningen i möjligheterna att föreskriva absolut informationsskyldighet bör framgå av lagtexten.

Som anförs i avsnitt 4.4.3 bör det vidare vara möjligt att föreskriva skyldighet för näringsidkare att på särskild begäran tillhandahålla en konsument information i viss form, exempelvis genom att översända skriftligt informationsmaterial.

Med hänsyn till vikten av att undvika konflikt med tryckfrihetsrättsliga principer bör föreskrifter om absolut informationsskyldighet eller om skyldighet att tillhandahålla information på anfordran av konsument inte ges sådan utformning att näringsidkaren tvingas att framställa och sprida tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningens mening.

Det nu anförda kan förtydligas genom ett exempel. Exemplet har avsiktligt valts från ett område där det torde råda stor enighet mellan näringsidkare och företrädare för konsumentintressen och skall inte uppfattas som någon rekommendation från utredningens sida att meddela föreskrifter av visst innehåll. Antag att man efter vederbörliga undersökningar och analyser inom konsumentverket kommer till uppfattningen att konsumenter som avser att köpa en sällskapsresa typiskt sett

har särskilt stort behov av att få kännedom om vissa faktorer, såsom restidens längd, eventuella krav på visum och vaccination etc., och att tillgången på sådan information i resebyråernas kataloger och pressannonser mot bakgrund härav får anses otillräcklig. Efter närmare undersökningar och överläggningar med representanter för resebyråbranschen kommer man fram till att information i dessa avseenden är möjlig att lämna på ett enhetligt, rättvisande och lättfattligt sätt utan alltför stora kostnader i förhållande till konsumentnyttan och att det finns skäl att införa obligatoriska regler om uppgiftsskyldighet. Med stöd av den ramlag reklamutredningen föreslår skall Kungl. Maj: t eller konsumentverket kunna utfärda en föreskrift, varigenom den som marknadsför sällskapsresor åläggs skyldighet att lämna de aktuella uppgifterna i de kataloger och pressannonser i vilka de utbudna resorna beskrivs. För att inte näringsidkare skall kunna undanhålla konsumenterna den aktuella informationen genom att upphöra med distribution av kataloger och annonsering i pressen skall dessutom kunna föreskrivas att näringsidkarna skall vara skyldiga att tillhandahålla den påbudna informationen i viss form på säljstället samt att de skall översända skriftligt informationsmaterial till konsument som särskilt begär det.

5.3.4 Förutsättningar för att föreskrift skall få meddelas

En förutsättning för att informationsskyldighet skall kunna föreskrivas bör vara att det är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt att informationen tillhandahålls. Det skall alltså vara fråga om information som i och för sig är av stor vikt för de konsumenter till vilka utbudet riktas. Som exempel på information som normalt är av stor vikt för konsumenterna kan nämnas information om de hälso- och säkerhetsrisker, som kan vara förenade med en produkt. I väsentlighetskravet bör emellertid också ligga att utbudet skall beröra ett stort antal konsumenter eller speciellt rikta sig till en konsumentgrupp som är i behov av särskilt skydd, exempelvis äldre, handikappade eller invandrare.

Informationsföreskrift bör i princip inte meddelas om det är möjligt att genom förhandlingar uppnå att den önskade informationen ändå kommer att lämnas. Detta bör framgå av lagen. I princip bör alltså möjligheten att meddela föreskrifter inte få tillgripas, förrän förhandlingsvägen prövats och visat sig inte leda till ett tillfredsställande resultat. Stundom torde man redan tidigt kunna konstatera att förhandlingsvägen inte är framkomlig, exempelvis därför att de näringsidkare man vill nå saknar en organisation som företräder dem och är för talrika för att det skall vara möjligt att föra förhandlingar med dem alla. En annan situation där en förhandlingslösning knappast framstår som ett realistiskt alternativ är att man önskar genomföra en ordning som skall gälla enhetligt på hela konsumentvarumarknaden. Härvid synes det dock lämpligt att ändå samråda med företrädare för näringslivet innan föreskrift meddelas. Det kan vidare tänkas att det i vissa fall finns skäl att meddela en obligatorisk föreskrift trots att representativa företrädare för branschen förklarat sig beredda att tillämpa den aktuella informationsnormen. Ett sådant skäl

kan vara att användandet av en vara är förenat med påtagliga hälso- eller säkerhetsrisker och att det för att motverka dessa risker krävs så starka garantier som möjligt för att konsumenterna får upplysning om dem. Vid bedömningen av om en obligatorisk föreskrift skall meddelas bör med andra ord graden av väsentlighet hos den aktuella informationen vägas mot sannolikheten för att informationen kommer att lämnas även utan direkt föreskrift därom. Situationen kan också vara den att en branschorganisation är villig att gå med på informationsskyldighet i visst hänseende men själv önskar att en föreskrift meddelas så att normen blir generellt bindande.

5.4 Tillsyn av föreskrifternas efterlevnad

De för informationen ansvariga näringsidkarna bör givetvis själva noga bevaka att meddelade föreskrifter om informationsskyldighet iakttas samt på betryggande sätt kontrollera att den aktuella produkten motsvarar de uppgifter som lämnas om den och att informationen även i övrigt är korrekt. En noggrann sådan kontroll ligger uppenbarligen i näringsidkarnas eget intresse, inte minst mot bakgrund av att uppgifter som lämnas i reklam kan få civilrättslig verkan enligt konsumentköplagen.

Om den föreslagna lagstiftningen skall få avsedd effekt är det emellertid uppenbarligen inte tillräckligt att lita uteslutande till näringsidkarnas egen kontroll, utan denna måste kompletteras genom offentlig tillsyn. En effektivt bedriven sådan tillsyn är enligt utredningens mening en avgörande förutsättning för att lagstiftningen skall bli ett verksamt medel i konsumentpolitiken. Tillsynen bör omfatta kontroll både av att information lämnas i föreskriven ordning och av att informationen är korrekt. Kontroll av förstnämnda typ kan lämpligen ske genom fortlöpande granskning av annonser, direktreklam, förpackningstexter m. m. Kontrollen av informationens tillförlitlighet kräver ofta särskilda undersökningar, exempelvis analyser och provningar av de varor informationen avser.

Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att utse tillsynsmyndighet. Härvid är olika alternativ tänkbara. En möjlighet är att förlägga tillsynen till olika myndigheter beroende på den aktuella föreskriftens innehåll. Sålunda finns på många produktområden såsom livsmedel, läkemedel, hälso- och miljöfarliga varor, försäkrings- och banktjänster m. m. specialmyndigheter, vilka har särskilda förutsättningar för att kontrollera sakriktigheten hos lämnad information. Om man förlade tillsynsuppgifter till sådana myndigheter skulle emellertid tillsynen bli spridd på många håll. En sådan spridning är förenad med klara nackdelar. Systemet blir svåröverskådligt och ägnat att medföra osäkerhet för näringsidkarna samt gränsdragningsproblem och kompetenskonflikter för myndigheterna. En lämpligare lösning synes vara att i princip centralisera tillsynen till en bestämd myndighet, som i mån av behov får ta specialmyndigheternas särskilda sakkunskap till hjälp vid tillsynen.

Om man stannar för att tillsynsuppgiften om möjligt bör förläggas till viss central myndighet synes valet – liksom när det gäller förhandlingsverksamheten – stå mellan konsumentverket och KO. Goda skäl kan åberopas för att göra bådadera av dessa till tillsynsmyndigheter. Konsumentverket är den centrala förvaltningsmyndigheten på konsumentpolitikens område och förutsätts komma att spela en central roll vid utformningen av föreskrifterna. Tillsynen över föreskrifternas efterlevnad kan ses som en naturlig uppföljning av detta arbete. Härtill kommer att verket har tekniska resurser för mycket av den analys- och provningsverksamhet som förutsätts ingå som ett led i tillsynen. KO bedriver redan nu som led i sin övervakning av marknadsföringslagens tillämpning en omfattande systematisk granskning av olika slag av marknadsföringsåtgärder, bl. a. pressannonsering och direktreklam. Det kan inte vara rationellt att ytterligare en statlig myndighet skulle bedriva samma slag av granskning för att övervaka att meddelade informationsföreskrifter respekteras. I sammanhanget bör också beaktas att KO-ämbetet har blivit starkt inarbetat hos allmänheten som den instans till vilken man har att vända sig med klagomål över marknadsföringsåtgärder av olika slag.

Utredningen har vid sina överväganden kommit till den uppfattningen att de skäl som talar för såväl konsumentverket som KO såsom tillsynsmyndigheter väger så tungt att ingendera av dem bör uteslutas från befattning med tillsynen. För undvikande av dubbelarbete bör emellertid en uppdelning ske. Härvid synes det lämpligt att KO i huvudsak får övervaka att informationsföreskrifterna iakttas vid annonsering, i direktreklam och andra former av reklam som KO redan nu granskar, medan konsumentverket dels bör övervaka att föreskrifter om märkning av varor och liknande följs, dels genom stickprovsanalyser m. m. kontrollera att information som lämnas i olika former är sakriktig.

5.5 Påföljder för överträdelse av föreskrift

När tillsynsmyndighet uppmärksammar en överträdelse av en informationsföreskrift, bör den givetvis påpeka detta för näringsidkaren. Ofta torde det därvid visa sig att förseelsen berott på att näringsidkaren inte känt till föreskriften eller inte insett att den gällde honom eller på brister i företagets interna kontroll. I fall av denna typ torde man i allmänhet kunna räkna med att ett påpekande från tillsynsmyndighetens sida skall vara tillräckligt för att överträdelser av föreskriften i framtiden skall undvikas. Beror överträdelsen på brister i den interna kontrollen kan det ibland vara lämpligt att näringsidkaren bereds tillfälle att redovisa för tillsynsmyndigheten vilka ändringar han ämnar vidta för att åstadkomma en bättre ordning. Vidare bör tillsynsmyndigheten givetvis genom förnyade kontroller bevaka att överträdelsen inte upprepas.

I stor utsträckning bör tillsynsmyndigheten sålunda kunna uppnå att meddelade informationsföreskrifter följs utan att behöva tillgripa särskilda sanktioner mot överträdelser. Man måste dock räkna med att det kommer att finnas näringsidkare som medvetet sätter sig över föreskrif-

terna och inte låter sig rätta genom påpekanden från tillsynsmyndighetens sida. För att lagstiftningen skall få önskvärd effektivitet är det därför nödvändigt att ha tillgång till sanktioner som kan användas mot sådana näringsidkare. Sanktionsregler är givetvis också ägnade att ge ökat eftertryck åt tillsynsmyndighetens påpekanden.

När det gäller valet av sanktionssystem ligger det närmast till hands att straffbelägga överträdelser av föreskrifterna. En sådan ordning överensstämmer med vad som gäller på andra områden och med varudeklarationsutredningens förslag. Det får förutsättas att föreskrifterna blir utformade med sådan tydlighet att det inte behöver möta några principiella betänkligheter att knyta en straffsanktion till dem. Tillämpningen av bestämmelserna torde inte heller kräva sådan särskild sakkunskap att det av den anledningen skulle vara olämpligt att anförtro den åt allmänna åklagare och domstolar. De bevisfrågor som kan uppkomma är typiskt sett av sådant slag som lämpar sig för handläggning vid domstol. Utredningen är visserligen medveten om att en ordning med straff för överträdelser av föreskrifterna är förenad med vissa nackdelar. Sålunda kan hithörande frågor knappast ges särskild prioritet hos åklagare och domstolar, vilket kan tänkas minska effektiviteten i tillämpningen. Vidare är vårt straffrättsliga system över huvud taget mindre väl lämpat för beivrande av förseelser som begås vid utövning av näringsverksamhet. Detta sammanhänger bl. a. med att straffrättsliga sanktioner inte kan riktas mot juridiska personer. Dessutom framstår det straff som kan inträda för en överträdelse inte alltid som ett tillräckligt allvarligt hot för att avhålla från förfaranden som är ägnade att medföra ekonomiska fördelar i näringsverksamheten. Hithörande problem är emellertid av allmän karaktär, och utredningen har inte funnit skäl att i detta sammanhang ta upp frågan om att införa nya typer av påföljder för att råda bot på dem. Utredningen har därför stannat för att föreslå att överträdelse av föreskrift enligt lagen skall beläggas med straff enligt vanliga regler och att tillämpningen av straffbestämmelserna skall ankomma på allmänna åklagare och domstolar.

Som utredningen tidigare har anfört bör man ofta kunna räkna med att ett påpekande från tillsynsmyndigheten skall vara tillräckligt för att förhindra att en överträdelse *upprepas*. I sådana fall synes det i allmänhet onödigt att låta överträdelserna medföra straffpåföljd. Åtal bör enligt utredningens mening inte äga rum annat än i fall där omständigheterna påkallar ett sådant ingripande, exempelvis därför att överträdelserna är särskilt allvarliga från allmän synpunkt eller att det finns grundad anledning anta att näringsidkaren inte skall låta sig rätta genom ett påpekande från tillsynsmyndigheten. Med hänsyn härtill bör – i likhet med vad som gäller exempelvis enligt konkurrensbegränsningslagen och marknadsföringslagen – åtal inte få väckas annat än efter anmälan av myndighet.

Ett speciellt problem uppkommer i detta sammanhang, nämligen förhållandet till marknadsföringslagen. En marknadsföringsåtgärd som innefattar överträdelse av en informationsföreskrift torde som regel redan på grund härav vara att betrakta som otillbörlig i marknadsföringslagens

mening. Den kan dessutom tänkas innehålla element som gör den otillbörlig även från andra synpunkter. I och för sig är det inte något som hindrar att en sådan marknadsföringsåtgärd föranleder både straff för överträdelse av informationsföreskriften och vitesförbud enligt marknadsföringslagen. Det är emellertid inte rationellt att samma gärning skall prövas i två olika förfaranden. Om åtgärden anses böra föranleda ingripande enligt marknadsföringslagen synes detta förfarande böra ges företräde. I sådana fall bör alltså åtal enligt den föreslagna lagen inte äga rum. Den samordning som med hänsyn till det anförda krävs mellan de båda lagarna kan lämpligen åstadkommas genom att KO ges befogenhet att pröva frågor om åtal enligt den föreslagna nya lagen. En sådan ordning ger KO möjlighet att för varje särskilt fall där det uppkommer fråga om att beivra en överträdelse av en informationsföreskrift avgöra, om detta skall ske genom åtal enligt denna lag eller genom vitesföreläggande enligt marknadsföringslagen.

Utredningen föreslår som bakgrund av det nu anförda att det i lagen föreskrivs att åtal får ske endast efter anmälan eller medgivande av KO. Om förseelsen har anmälts till åtal av konsumentverket eller annan tillsynsmyndighet bör dock KO inte få vägra medgivande till åtal annat än om han finner att gärningen bör föranleda vitesförbud enligt marknadsföringslagen. Det bör alltså i denna situation inte stå KO fritt att bestämma att det inträffade skall lämnas helt utan vidare åtgärd.

Den sålunda föreslagna ordningen innebär i korthet följande. När en överträdelse av en informationsföreskrift uppmärksammas, skall i första hand avgöras om överträdelsen bör föranleda ingripande på rättslig väg eller om det kan räcka med ett påpekande till näringsidkaren. Denna bedömning ankommer på vederbörande tillsynsmyndighet. Anser tillsynsmyndigheten att ingripande bör ske, uppkommer frågan om åtal skall väckas enligt den nu föreslagna lagen eller om marknadsföringslagen skall tillämpas. Denna fråga skall prövas av KO. Som riktpunkt för KO:s bedömning bör gälla, att en marknadsföringsåtgärd normalt inte bör tas upp enligt marknadsföringslagen om den är otillbörlig enbart på grund av att den innebär överträdelse av en informationsföreskrift. I en sådan situation ligger det närmare till hands att tillämpa de föreslagna straffbestämmelserna. Om t. ex. en annons är vilseledande därför att föreskriven information saknas, finns i regel inte anledning att med stöd av marknadsföringslagen förbjuda näringsidkaren att i fortsättningen annonsera utan att rätta sig efter föreskriften. Då bör i stället åtal väckas för överträdelsen. Förhåller det sig däremot så, att den vilseledande effekten skulle bestå, även om korrekt information lämnades i enlighet med föreskriften, exempelvis därför att annonsen i övrigt innehåller missvisande framställningar, kan ett ingripande enligt marknadsföringslagen vara motiverat. Detsamma gäller om annonsen, förutom att den strider mot en föreskrift om informationsskyldighet, är otillbörlig i något annat hänseende, exempelvis genom att den innehåller ett otillåtet kombinationserbjudande.

Även i ett annat avseende kan konflikt uppkomma mellan den nu föreslagna lagen och marknadsföringslagen. Situationen kan vara den att

en överträdelse av en informationsföreskrift också innefattar överträdelse av ett tidigare meddelat vitesförbud enligt marknadsföringslagen. Om i sådant fall både straff och vite kunde dömas ut skulle samma gärning kunna medföra dubbla påföljder. Detta bör undvikas. Utredningen förordar därför att det i lagen föreskrivs att straff inte skall ådömas i sådana situationer.

6 Specialmotivering till lagförslagen

6.1 Förslaget till lag om information i reklam och annan marknadsföring

1 §

Denna paragraf innehåller regler om befogenhet att meddela informationsföreskrifter samt om föreskrifternas innehåll. Reglerna har motiverats i avsnitt 5.3.

I *första stycket* upptas huvudregeln om befogenhet för Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t förordnar att meddela föreskrift. Föreskrift skall riktas till näringsidkare och avse information rörande vara eller tjänst som utbjuds till konsument. Utbudet behöver inte ske från den näringsidkare som föreskriften avser, utan denne kan vara exempelvis en tillverkare eller importör som säljer varan vidare till grossister eller detaljister. Som förutsättning för att informationsföreskrift skall få meddelas gäller dels att det är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt att informationen tillhandahålls, dels att det inte på grund av överenskommelse med berörda näringsidkare eller eljest finns grundad anledning anta att informationen ändå kommer att lämnas.

De i paragrafen använda uttrycken näringsidkare, konsument, vara och tjänst har samma innebörd här som i annan lagstiftning på konsumentskyddsområdet. Med näringsidkare avses sålunda den som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Att föreskriften skall hänföra sig till näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet, dvs. avse vara eller tjänst som tillhandahålls inom ramen för denna verksamhet, ligger i sakens natur. Med konsument avses den som förvärvar vara eller tjänst för slutlig konsumtion. Det torde inte vara behövt att i lagtexten uttryckligen ange att det skall vara fråga om förvärv för enskilt bruk. Med hänsyn till lagens ändamål får det emellertid anses uppenbart, att föreskrift kan meddelas endast i fråga om varor och tjänster som typiskt sett är avsedda för sådant ändamål. Med uttrycket vara avses fysiska föremål, inbegripet levande djur. Däremot är hit inte att hänföra rättigheter av olika slag och inte heller aktier och andra värdepapper. Fast egendom omfattas inte av lagen. Lagen är i och för sig tillämplig på både nya och begagnade varor. Utredningen är dock medveten om att särskilda svårigheter kan vara förenade med egenskapsredovisning i fråga om begagnade varor. Uttrycket tjänst bör ges en vidsträckt tolkning och omfatta exempelvis resor

och andra transporter, inkvartering, underhålls- och reparationsarbeten av olika slag, medicinsk och hygienisk behandling, undervisning och försäkring.

I paragrafens *andra stycke* ges en rad exempel på faktorer som kan omfattas av upplysningsplikten. Genom uttrycket "bland annat" markeras att det inte är fråga om någon uttömmande uppräkningslista utan endast om en exemplifiering. Informationsskyldigheten kan hänföras till en eller flera olika faktorer.

Tredje stycket åsyftar att klargöra i vilka fall absolut respektive relativ informationskyldighet kan föreskrivas. Föreskrift om absolut informationskyldighet kan innebära plikt att lämna information genom märkning på varan eller dess förpackning eller att i annan form, exempelvis genom skyltar, faktablad eller liknande, tillhandahålla informationen hos den som utbjuder varan eller tjänsten. Det utbud som åsyftas här är givetvis utbudet till konsumenterna. Relativ informationsplikt kan föreskrivas i fråga om alla former av marknadsföring. Detta har kommit till uttryck genom regeln att föreskrift får innehålla att informationen skall upptas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen. I den mån sådana framställningar inte används blir en föreskrift av denna typ utan betydelse. Den marknadsföring som avses är givetvis sådan marknadsföring som riktas till konsumentledet. Med uttrycket *andra framställningar* åsyftas inte bara skriftliga meddelanden såsom affischer och massdistribuerad direktreklam utan också exempelvis demonstrationer och reklamfilmer. I regel blir det framställningar som riktas till en större krets, men i undantagsfall kan föreskrifter också meddelas rörande innehållet i personliga säljbrev eller muntlig argumentation vid direktförsäljning i hemmen eller per telefon.

Föreskrift skall också kunna innebära skyldighet för näringsidkare att på särskild begäran tillställa konsument information i viss form. En sådan föreskrift kan användas som komplement till en föreskrift om skyldighet att lämna information på säljstället eller i annonser o. d. Härigenom kan man uppnå att konsument, i fall då näringsidkaren avstår från annonsering, ändå kan få tillgång till den åsyftade informationen utan att behöva besöka säljstället.

I samband med att en föreskrift om informationskyldighet meddelas kan också meddelas närmare anvisningar om hur informationen skall utformas och anbringas. Innebär föreskriften att information skall tillhandahållas på begäran av konsument kan den, i enlighet med vad som anförs i avsnitt 4.4.3, förenas med en rätt för näringsidkaren att ta ut en avgift för att täcka kostnaden för översändandet. Några uttryckliga regler härom i lagen har inte ansetts behövliga.

2 §

Denna paragraf innehåller en bestämmelse om att företrädare för berörda näringsidkare skall beredas tillfälle att yttra sig innan föreskrift meddelas. Den närmare formen härför har inte angetts. Ofta kan det vara lämpligt att frågan behandlas vid de förhandlingar, som normalt skall äga rum innan befogenheten att meddela föreskrifter utnyttjas. En annan

möjlighet är att förslag till föreskrifter remitteras till berörda parter för yttrande. Paragrafen anger inte heller närmare vilka krav på representativitet som skall gälla i fråga om den som skall beredas tillfälle att yttra sig. Det normala bör vara att yttrande inhämtas från den eller de organisationer, som kan anses företräda aktuella branschintressen. Där- emot kan det inte krävas att alla berörda näringsidkare skall vara företrädare. Hänför sig föreskriften till en viss näringsidkare, bör givetvis denne få tillfälle att yttra sig.

3 §

Enligt denna paragraf skall tillsyn över efterlevnaden av föreskrift utövas av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Frågor om valet av tillsynsmyndighet och tillsynens utövande behandlas i avsnitt 5.4.

4 och 5 §§

Dessa paragrafer syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll av att meddelade föreskrifter efterlevs.

Enligt 4 § är näringsidkare skyldig att på anmaning av tillsynsmyndighet tillhandahålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Bestämmelser av liknande innehåll finns i 26 § första stycket andra punkten livsmedelslagen, 12 § lagen om hälso- och miljöfarliga varor och 4 § andra stycket varudeklarationsutredningens förslag. Skyldigheten har uttryckligen begränsats till näringsidkare som berörs av föreskriften. Om näringsidkaren inte efterkommer anmaningen kan tillsynsmyndigheten förelägga vite. Beslut härom kan enligt 9 § första stycket överklagas hos kammarrätten. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor men avviker från vad som för ett motsvarande fall föreskrivs i 6 a § marknadsföringslagen.

I 5 § upptas regler om provtagning och undersökning av prov. Paragrafen har motsvarigheter i 26 § livsmedelslagen, 14 § lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 5 § varudeklarationsutredningens förslag. Som regel bör näringsidkare vara skyldig att tillhandahålla provexemplar kostnadsfritt. I enlighet med vad varudeklarationsutredningen föreslagit upptar dock paragrafen en möjlighet för tillsynsmyndigheten att utge ersättning för provet om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på situationer där detta kan vara motiverat nämner varudeklarationsutredningen att kontrollen avser en dyrbar produkt eller att undersökningen kommit att omfatta fler provexemplar än vad som kan anses ha varit befogat. Bestämmelser om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning skall meddelas av Kungl. Maj:t. Även här bör huvudregeln vara att näringsidkaren skall stå för dessa kostnader. Tillsynsmyndighets beslut enligt 5 § kan enligt 9 § första stycket överklagas hos kammarrätten.

6 §

Denna paragraf upptar den i avsnitt 5.5 motiverade straffbestämmelsen. Enligt paragrafen kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter

mot en föreskrift enligt lagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Överträdelsen kan bestå i att föreskriven information över huvud taget inte har lämnats eller att den har lämnats i felaktig form. Även om information har lämnats i vederbörlig ordning men informationen är oriktig kan straff ådömas enligt paragrafen. Den omständigheten att enstaka exemplar av en massproducerad vara inte överensstämmer med lämnade uppgifter kan dock inte anses tillräcklig för att informationen skall vara att betrakta som oriktig, utan härför bör krävas att avvikelse föreligger i fråga om ett större antal exemplar.

Om en näringsidkare har underlåtit att lämna information i föreskriven ordning, torde så gott som alltid åtminstone oaksamhet föreligga. Består bristen i att meddelad information är felaktig kan det ibland tänkas föreligga sådana speciella omständigheter att förseelsen får betraktas som ursäktlig. Felaktigheten kan exempelvis ha uppkommit till följd av oförutsebara händelser under produktionsprocessen eller näringsidkaren kan ha utnyttjat information som han har fått från annat håll, t. ex. från tillverkaren, och vars riktighet han saknat anledning att ifrågasätta.

I överensstämmelse med vad som torde vara en allmänt accepterad princip när det gäller specialstraffrättsliga bestämmelser, där fängelse ingår i straffskalan, får reglerna i 23 kap. brottsbalken om medverkan anses analogt tillämpliga i fråga om överträdelse som avses i denna paragraf. Däremot kan, i avsaknad av uttrycklig föreskrift, försök till brott mot paragrafen inte bestraffas.

I enlighet med vad som förordas i avsnitt 5.5 görs i paragrafens andra punkt undantag från straffbestämmelsen för det fallet att gärningen innefattar överträdelse av vitesförbud enligt marknadsföringslagen. Denna regel motsvarar 5 § första stycket marknadsföringslagen. Strafffriheten gäller endast den mot vilken vitesförbudet är riktat, inte t. ex. den som är anställd hos ett bolag som är bundet av ett vitesförbud.

En handling som är straffbar enligt denna paragraf torde i många fall, om den begås uppsåtligt, också kunna bestraffas enligt 2 § marknadsföringslagen. I praktiken torde dock någon konkurrens inte behöva uppkomma mellan de båda straffbestämmelserna, eftersom i bägge fallen åtal förutsätter medgivande av KO och denne knappast kan ha skäl att medge åtal för samma gärning enligt båda lagarna. Skulle situationen uppkomma får den – liksom andra fall då gärningen är straffbar enligt olika lagrum – lösas enligt allmänna straffrättsliga konkurrensregler.

7 §

I denna paragraf upptas den i avsnitt 5.5 motiverade regeln att allmänt åtal för överträdelse av föreskrift får väckas endast efter anmälan eller medgivande av KO. Paragrafen anger inte i vilka fall KO skall medge åtal. Han har alltså i princip full frihet att välja om åtgärd skall vidtas enligt marknadsföringslagen eller om anmälan till åtal skall ske enligt förevarande lag. Som utredningen påpekar i avsnitt 5.5 finns det dock normalt inte anledning att ta upp en marknadsföringsåtgärd enligt marknadsföringslagen, om den inte är otillbörlig på annat sätt än som ett överskridande av en informationsföreskrift.

När det är fråga om överträdelse som KO uppmärksammar vid sin egen granskning eller som anmäls till honom har han – liksom andra tillsynsmyndigheter – möjlighet att låta det bero vid ett påpekande till näringsidkaren och avstå från att vidta några ytterligare åtgärder. Har gärningen anmälts till åtal av annan tillsynsmyndighet än KO, är dennes handlingsfrihet däremot begränsad såtillvida att han kan vägra att medge åtal endast om gärningen enligt hans bedömning bör föranleda förbud enligt marknadsföringslagen. KO skall med andra ord i denna situation inte göra någon omprövning av frågan om gärningen överhuvudtaget bör leda till rättsliga åtgärder. Han skall givetvis inte heller ta upp några förhandlingar med näringsidkaren i syfte att försöka nå en uppgörelse i godo, utan han skall endast på föreliggande utredning göra en bedömning av frågan om förbud enligt marknadsföringslagen påkallas eller inte. Menar han att saken skall behandlas enligt marknadsföringslagen, skall den fortsatta handläggningen ske enligt de regler som gäller för sådana ärenden.

Den nu berörda regeln tar formellt sikte på den situationen att tillsynsmyndighet anmält gärningen till åtal hos vederbörande åklagare innan KO prövat åtalsfrågan. Mera praktiskt är i regel att KO:s medgivande inhämtas innan åtalsanmälan sker. Det är självklart att KO:s prövning då bör ske enligt samma grunder som i den situation på vilken paragrafens regel är direkt tillämplig.

8 §

Denna paragraf innehåller en regel om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillsyn enligt lagen samt därtill anslutande straff- och åtalsregler. Bestämmelserna, som är utformade på sedvanligt sätt, har motsvarigheter i 28 §, 30 § första stycket 1. och 31 § livsmedelslagen, 17 § lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 6 § och 7 § första stycket varudeklarationsutredningens förslag.

9 §

I paragrafens första stycke upptas regler om talan mot beslut av tillsynsmyndighet enligt 4 eller 5 §§.

Enligt andra stycket får beslut som myndighet meddelat med stöd av Kungl. Maj: ts förordnande överklagas genom besvär hos Kungl. Maj: t. De beslut det i första hand är fråga om här är beslut om föreskrifter enligt 1 §. Talerätt tillkommer enligt 11 § förvaltningslagen (1971: 290) den som beslutet angår, om det gått honom emot. Detta innebär att näringsidkare som berörs av föreskrift har rätt att överklaga beslutet. Besvär rätt bör emellertid, i likhet med vad som gäller enligt livsmedelslagen (35 §) och lagen om hälso- och miljöfarliga varor (19 §) samt föreslås i varudeklarationsutredningens förslag (9 §), tillkomma även företrädare för konsumentintresset. Reklamutredningen har dock inte ansett det befogat att begränsa talerätten till de fackliga huvudorganisationerna utan förordar att kretsen av taleberättigade efter mönster av 6 § marknadsföringslagen bestäms till sammanslutningar av konsumenter eller löntagare.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.2 bör den bestämmelse om produktkontroll som har upptagits i 1 § varudeklarationsutredningens förslag överföras till lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den bör tas in i en särskild paragraf, vilken lämpligen kan placeras som 10 a § sist i det avsnitt av lagen som har rubriken "Försiktighetsmått, tillstånd m. m."

Bortsett från vissa redaktionella jämkningar har reklamutredningen inte gjort annan ändring i den av varudeklarationsutredningen föreslagna paragrafen än att det uttryckligen föreskrivits att den endast avser sådana varor som inte omfattas av lagens 1 §. Denna paragraf anger vad som i lagen avses med hälso- och miljöfarlig vara och ger dessutom Kungl. Maj:t möjlighet att föreskriva att lagens regler om hälso- och miljöfarliga varor skall avse även viss annan vara.

Administrationn av lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor ankommer enligt kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor på flera olika myndigheter, bl. a. produktkontrollnämnden, socialstyrelsen, naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Även om 1 § varudeklarationsutredningens förslag flyttas till lagen om hälso- och miljöfarliga varor, synes det naturligt att – såsom varudeklarationsutredningen förordat – anförtro åt konsumentverket att ha befattning med sådana frågor som avses i paragrafen.

Lagens bestämmelser om tillsyn och ansvar m. m. (11–19 §§) bör omfatta även sådana fall som avses med den nya 10 a §. Härför behövs inte annan ändring i lagtexten än att uppräknningen av straffbelagda överträdelse i 16 § första stycket utökas med en hänvisning till 10 a §. I enlighet med det nyss anförda bör det anförtros åt konsumentverket att utöva tillsyn över tillämpningen av föreskrifter enligt denna paragraf.

Genom införandet av 10 a § kommer lagen att omfatta även andra varor än hälso- och miljöfarliga varor i lagens mening. För att markera detta bör till *lagens rubrik* fogas tillägget "m. m."

7 Andra inom utredningen diskuterade åtgärder för att påverka reklamens innehåll, form och volym

Parallellt med arbetet på den lag om information i reklam och annan marknadsföring som föreslås i föreliggande betänkande har utredningen diskuterat vissa andra åtgärder rörande reklamen vilka i olika sammanhang tagits upp i den konsumentpolitiska debatten. I avsnitten 7.1–7.4 redovisas utredningens behandling av frågorna om beriktigandereklam, befrielse från reklambeskattning i vissa fall, volymaspekter på reklamen samt reklamförbud för vissa varor.

7.1 Beriktigandereklam

7.1.1 Sanktioner inom marknadsrätten

I lagstiftningen på marknadsrättens område förekommer tre olika former av sanktioner, nämligen straff, förbud och skadestånd.

Straff i juridisk mening innebär ett från samhällets sida i en viss ordning företaget ingrepp som påföljd för att någon gjort sig skyldig till ett i lag förbjudet handlingsätt eller underlåtit att göra något som lagen ålägger honom. Straffet kan sägas vara repressivt till sitt väsen, men det anses också ha ett preventivt – brottsförebyggande – syfte. Enligt svensk rätt kan straff bara ådömas fysisk person.

Förbud är avsett att hindra icke önskvärda förfaranden. I motsats till straffet, som tar sikte på handlingar i förfluten tid, riktar sig förbudet mot framtida handlande. Förbudet förenas i regel med vite. Vitet utdöms endast om förbudet åsidosätts. Förbud kan riktas mot såväl fysisk som juridisk person.

Skadestånd är ett medel för att kompensera en skadelidande för liden ekonomisk, stundom även ideell, skada. Skadeståndet anses äga en huvudsakligen reparativ funktion, men har även en preventiv effekt. Skadeståndsskyldighet kan åläggas såväl fysisk som juridisk person.

Straff är den hävdvunna sanktionen inom marknadsrätten liksom inom annan ekonomisk administrativ lagstiftning. Det var en nyhet i svensk rätt när förbud valdes som den primära påföljden i marknadsföringslagen. Lagens centrala bestämmelse, generalklausulen, är konstruerad som en förbudsbestämmelse. Förbudet riktas vanligen mot näringsidkare som företagit den otillbörliga marknadsföringsåtgärden. Förbudet innebär att

näringsidkaren inte tillåts fortsätta med den marknadsföringsåtgärd som befunnits strida mot generalklausulen eller företa annan liknande handling.

I princip är det inte möjligt att med stöd av marknadsföringslagen meddela påbud, dvs. att positivt förplikta någon att företa en viss åtgärd. För att neutralisera vilsledande effekter av marknadsföring kan dock marknadsdomstolen meddela ett s.k. villkorligt förbud, som i realiteten innebär att näringsidkaren åläggs viss upplysningsskyldighet (se avsnitt 3.1.3.1).

Marknadsföringslagen ger konkurrerande näringsidkare viss möjlighet till skadestånd. Skadeståndssanktionen har emellertid haft ringa praktisk betydelse på marknadsrättens område. Konsumenterna kan inte få skadestånd enligt marknadsföringslagen, utan deras möjligheter till ersättning är att bedöma enligt avtals- och köprättsliga regler eller brottsbalken.

På tal om marknadsrättens sanktionssystem bör även erinras om att man i svensk rätt hittills intagit en avvaktande hållning till att skydda juridisk person mot ärekränkning. Straffbar ärekränkning kan sålunda enligt svensk lag förekomma bara mot enskild fysisk person. Eftersom företagen i mycket stor omfattning bedriver sin verksamhet i den juridiska personens form åtnjuter de oftast inte skydd mot ärekränkning ("ekonomiskt förtal"). Lagen ger inte skydd mot misskreditering av vara eller tjänst (jfr SOU 1968: 58, avsnitt 11.1.4).

När det gäller ärekränkning mot enskild person i periodisk skrift finns en regel om beriktigande i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen enligt vilken domstol på yrkande kan förordna att domen skall införas i skriften. Någon motsvarande möjlighet till beriktigande vid ärekränkning av företag som bedriver verksamhet i den juridiska personens form eller vid misskreditering av produkt föreligger självfallet inte eftersom handlingarna inte är kriminaliserade. Vid sidan om tryckfrihetsförordningens regler finns på pressområdet utomrättsliga, pressetiska normer som anger riktlinjer för bl. a. beriktigande (jfr Reklam II, avsnitt 6.2 och SOU 1968: 58, avsnitt 11.2–11.3). De pressetiska normerna om beriktigande handlar väsentligen om skydd för enskilda personers integritet och för privatlivets helgd. När det gäller etermedierna innehåller avtalet mellan staten och Sveriges Radio vissa regler om beriktigande och genmäle. Mer preciserade normer för beriktigande i radio och television har utarbetats av Sveriges Radio i samarbete med övriga nordiska radioföretag.

7.1.2 *Beriktigandesanktionen*

Utländsk lagstiftning på marknadsrättens område arbetar med samma typer av sanktioner som den svenska. Svagheterna i det hävdvunna sanktionssystemet och avsaknaden av en sanktion med funktion att undanröja risker för skadeverkningar har länge uppmärksammats i utländsk juridisk doktrin. Man har härvid främst pekat på behovet att motverka och om möjligt helt neutralisera skadeverkningar av reklam ägnad att vilsleda konsumenter och andra kundkategorier. I en del

europiska länder, bl. a. Frankrike, Västtyskland och Nederländerna, har man sökt anknypa till de regler om beriktigandeskyldighet som funnits i lagstiftningen mot förtal och förekommande regler i presslagstiftningen om rätt till genmäle och beriktigande vid ärekränkingsbrott från tidnings sida. Såvitt kan bedömas har möjligheterna för domstol att förordna om beriktigande av vilseledande reklam fått liten betydelse i praktiken. Regler om beriktigande har huvudsakligen tillämpats i sådana fall då vilseledandet gällt konkurrerande näringsidkare eller av dem saluförda varor eller tjänster — situationer som enligt härskande kontinentaleuropeisk rättsdoktrin innefattar ett slags ärekränkning ("dé-nigrement", "Anschwärzung").

Frågan om beriktigande som en självständig sanktion vid vilseledande reklam har under senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet i USA. Utgångspunkten har där varit delvis en annan än i Kontinentaleuropa. Den bärande tanken har varit önskemålet att få fram en sanktion med en generell reparativ funktion vid vilseledande reklam, i främsta rummet vilseledande reklam riktad till en större allmänhet (konsumenterna). Sanktionen — i USA betecknad *corrective advertising* — skall alltså användas för att motverka och om möjligt ta bort det felaktiga intryck en viss vilseledande reklamframställning lämnat kvar hos mottagarkretsen (den kvardröjande effekten). Att beriktigandesanktionen kommit att tilldra sig särskild uppmärksamhet i USA har flera orsaker. En viktig omständighet är att den juridiska debatten på marknadsrättens område är mer omfattande och avancerad än i andra länder och att den juridiska doktrinen på området är väl utvecklad. Ett annat förhållande, efter allt att döma av avgörande betydelse, är att den myndighet som har det primära ansvaret för rättsvården på marknadsföringens område, *The Federal Trade Commission* (FTC), har frihet inte bara att välja sanktion utan också — inom förhållandevis viåa gränser — att nykonstruera sanktioner om den så bedömer lämpligt.

FTC har tillämpat beriktigandesanktionen vid en del tillfällen, i samtliga fall mot mycket stora företag. FTC:s beslut har inneburit ett föreläggande för svarandeföretaget att under ett år ägna 25 procent av sin reklam till beriktigande av vilseledande produktlöften som företaget lämnat i tidigare reklam. Vissa företag har godkänt föreläggandet medan flertalet överklagat till domstol. Något domstolsavgörande föreligger ännu inte.

FTC:s lansering av en beriktigandesanktion vid vilseledande reklam har givit upphov till en omfattande debatt i USA mellan dem som anser *corrective advertising* lämplig och önskvärd och dem som tar avstånd från eller ställer sig kritiska till den nya sanktionen. Kritikerna åberopar dels konstitutionella argument, dels argument av närmast praktisk tillämpningskaraktär, dels rättvis- och rättssäkerhetssynpunkter.

På det praktiska tillämpningsplanet knyter sig intresset främst till frågan hur FTC skall kunna bevisa att effekter av den vilseledande reklamen dröjer kvar hos adressaterna samt hur man skall kunna finna ett mått på den beriktigandeinsats som krävs för att neutralisera den kvardröjande effekten. Schematiskt torde ståndpunkterna här kunna anges så att de

som ställer sig positiva till den nya sanktionen är benägna att sätta beviskraven på FTC lågt. De som är kritiska, däremot, hävdar att FTC bör förebbringa en övertygande bevisning både om att en kvardröjande effekt finns och om att den yrkade kvantiteten corrective advertising är ändamålsenligt avpassad i förhållande till den kvardröjande effekten. Rättvis- och rättssäkerhetsargumenteringen synes främst ta sikte på att betona det element av godtycklighet som, enligt kritikerna, ofrånkomligen är förbundet med beriktigandesanktionen när kunskaperna om reklamens effekter är så förhållandevis begränsade som de är i dag.

Erfarenheterna från USA synes ge vid handen att de största svårigheterna när det gäller beriktigandeinstitutet ligger i att få fram övertygande bevisning in casu om den kvardröjande effekten hos konsumenterna (kundkretsen) av den vilseledande framställningen. Några praktiskt användbara metoder att mäta den kvardröjande effekten har såvitt känt ännu inte kommit fram.

FTC:s initiativ i fråga om beriktigandereklam har uppmärksammats även utanför USA. Av särskilt intresse från svensk synpunkt är att Europarådets rådgivande församling i maj 1973 antagit en resolution om en "European Consumer Protection Charter". Under rubriken "Protection against damage to the economic interest of the consumer" innehåller dokumentet ett avsnitt av följande lydelse:

National legislation shall include a mandatory requirement that all forms of advertising — visual and audio — shall not be designed to mislead the potential buyer of the product or service. An advertiser in any media shall be required to provide on request a proof of the validity of claims made in an advertisement. An adviser unable to provide such proof shall, if so requested, issue at his own expense equivalent corrective advertising.

Församlingens resolution har ännu inte behandlats i Europarådets ministerkommitté.

I detta sammanhang vill reklamutredningen även erinra om, att KO i en skrivelse den 25 januari 1974 till handelsdepartementet bl. a. tagit upp frågan om införande av institutet beriktigandereklam. Han har därvid bl. a. hänvisat till institutets tillämpning i USA. De överväganden som reklamutredningen redovisar i det följande täcker även vad KO anfört i denna fråga.

7.1.3 Några principiella frågor kring beriktigandereklam

Kännetecknande för lagstiftningen på marknadsföringens område är att den syftar till att skydda konsumenterna mot otillbörliga påverkansmetoder och att förhindra otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare. Marknadsföringslagens uppbyggnad har bestämts av dess uppgift att genom påverkan på företagets marknadsuppträdande tillvarata konsumentintresset. Det är konsumenterna som kollektivt som lagen i första hand skyddar.

De skadeverkningar som marknadsföringslagen och annan marknadsföringslagstiftning tar sikte på är alltså till sin natur kollektiva och till följd av detta svåra att lokalisera. Skadeståndssanktionen är inte något ändamålsenligt medel att reparera skadeverkningar vilka kan drabba konsumenter och näringsidkare som grupp, men inte kan konkretiseras såsom liden ekonomisk förlust för visst subjekt.

Reklamutredningen har främst mot denna bakgrund haft anledning uppmärksamma frågan om det finns behov av att med den svenska rätten införliva beriktigande som ytterligare sanktion på marknadsrättens område. Utredningen har vid dessa överväganden utgått ifrån att regler i ämnet skulle infogas i marknadsföringslagen, att beriktigande skulle fungera som ett komplement till förbudssanktionen då ett förbud framstod som en otillräcklig sanktion mot vilseledande reklam och att prövningen av frågor om beriktigande skulle ankomma på marknadsdomstolen.

Ett särskilt problem när det gäller beriktigandereklam rör förhållandet till tryckfrihetslagstiftningen. Det kan ifrågasättas om det är helt förenligt med tryckfrihetens principer att utan uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen ålägga näringsidkare att låta publicera ett meddelande av visst innehåll i tryckt skrift. Det är att märka att situationen här är en annan än när det gäller de av utredningen föreslagna reglerna om informationskyldighet i reklamen. Dessa regler skall nämligen, såvitt gäller tryckt skrift, bara avse fall där näringsidkaren själv väljer att göra reklam i denna form, och näringsidkaren skall alltså ha full frihet att helt avstå från publicering. För att en beriktigandesanktion skall bli effektiv måste det emellertid vara möjligt att framtvunga publicering av beriktigandet. Om publicering skall ske i periodisk skrift skulle en föreskrift av denna innebörd komma i konflikt med 5 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, som ger ansvarige utgivaren ensamrätt att bestämma om skriftens innehåll. Införandet av en beriktigandesanktion kräver därför enligt utredningens mening en ändring av tryckfrihetsförordningen.

En annan viktig fråga är hur beriktigande förhåller sig till övriga sanktioner som kan komma i fråga samtidigt med och vid sidan av beriktigandet, dvs. närmast förbud vid vite och skadestånd (i samband med utdömande av vite).

Sett från den "drabbade" näringsidkarens synpunkt skulle en beriktigandesanktion faktiskt komma att verka som ett slags straff *in natura*. Det kan med hänsyn härtill finnas anledning att ställa frågan om en kumulation av en beriktigandesanktion och förbudssanktionen är helt förenlig med gällande svenska rättsprinciper. En annan komplikation är att det är tveksamt om Sveriges traktatmässiga förpliktelser tillåter att marknadsdomstolen ges befogenhet att utdöma en beriktigandeförpliktelse utan att det blir möjligt att överklaga avgörandet. I art. 14: 6 i den av Sverige tillträdde 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter föreskrivs nämligen att envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans.

Det grundläggande problemet vid bedömning av beriktigandesanktionen från konsumentsynpunkt är att det vid nuvarande kunskapsnivå rörande bl. a. reklamens effekter och verkningssätt synes vara osäkert om och under vilka förutsättningar sanktionen kan förväntas eliminera de kvardröjande effekterna av vilseledande reklam. De konsumenter som påverkats av de vilseledande reklaminsatserna torde ofta inte ha någon minnesbild av den framställning som beriktigas. I så fall kan beriktigandet vara verkningslöst eller motverka sitt syfte. Vidare kan konsumenter som varken observerat eller påverkats av den vilseledande framställningen uppfatta beriktigandet på ett sätt som inte avsetts.

En beriktigandesanktion ger också anledning till åtskilliga överväganden av mera praktisk-juridisk natur.

I anslutning till nu berörda problem av grundläggande karaktär vill därför reklamutredningen också peka på några viktiga frågor som en lagstiftare har anledning att närmare pröva vid övervägande av en eventuell beriktigandesanktion. Det gäller val av skyddsobjekt, tänkbara kriterier för tillämpning av en beriktigandesanktion och dennas utformning och administration i praktiken.

En viktig fråga är valet av *skyddsobjekt*, dvs. om en beriktigandesanktion skall kunna tillämpas bara vid reklam riktad mot konsumenter eller bör komma i fråga också vid reklam riktad till andra mottagare. Om man betraktar en beriktigandesanktion huvudsakligen som ett medel i konsumentpolitiken kan det förra alternativet kanske ligga närmare till hands.

Tänkbara *kriterier* för ett föreläggande för annonsör att beriktiga tidigare lämnade vilseledande framställningar i reklam synes i första hand vara följande:

att den vilseledande framställningen innehåller uppgifter om varan eller tjänsten som är felaktiga i något mera väsentligt avseende sett från konsumentsynpunkt (kundsynpunkt),

att den vilseledande framställningen spritts genom omfattande och intensiv reklam,

att den vilseledande framställningen i väsentligt avseende påverkat konsumenternas (kundkretsens) uppfattning om varan eller tjänsten,

att den kvardröjande effekten består vid tiden för ärendets prövning,

att beriktigandet är ett ändamålsenligt medel i det enskilda fallet för att eliminera den kvardröjande effekten av den vilseledande framställningen.

När det gäller bevisningen synes kriterierna vilseledande och felaktig uppgift, omfattande och intensiv reklam inte vålla några större problem. De bedömningsprinciper man hittills följt i marknadsrättslig praxis torde kunna tillämpas även vid en prövning av frågan om anförda grundförutsättningar för ett beriktigande kan anses föreligga. Större svårigheter erbjuder det däremot att med rimlig grad av sannolikhet avgöra om och i vilken utsträckning den kvardröjande effekten består vid tiden för ärendets prövning. Även om man — med hänsyn till avsaknaden av tillförlitliga och praktiska mätmetoder på området — får nöja sig med förhållandevis grova uppskattningar måste man ha någon form av

faktaunderlag att stödja bedömningen på. Detta är nödvändigt bl. a. med hänsyn till att beriktigandeinsatsen skall ställas i proportion till den kvardröjande effekten.

Vad gäller *omfånget* av beriktigandet synes det rimligt att beriktigandeinsatsen maximeras till kostnaden för den vilseledande framställningen. I normalfallen bör beriktigandeinsatsen bli betydligt mindre. Den kvardröjande vilseledande effekten avtar med tiden, ibland troligen tämligen snabbt. I synnerhet gäller detta om framställningen haft engångskaraktär. Den vilseledande framställningen är vidare i regel kombinerad med andra framställningar.

När det gäller *medieval* för beriktigande bör principen vara att beriktigandet skall inflyta i samma eller åtminstone från mottagarsynpunkt likvärdiga medier som den framställning vilken skall beriktigas.

Beriktigandet bör till *intensitet* motsvara den framställning som skall beriktigas. Ett beriktigande av en i sin helhet vilseledande helsidesannons bör t. ex. inte ske i form av en liten enspaltsannons på undanskymd plats. En viss "intensitetsbalans" bör alltså eftersträvas. Krav på intensitetsbalans medför också att antalet reklamheter vid beriktigande skall stå i något slags med hänsyn till omständigheterna rimlig proportion till antalet enheter av den framställning som skall beriktigas. Å andra sidan bör detta krav inte hårdtras. En reklamhet som innehåller ett beriktigande kan tänkas göra och kvarlämna ett starkare intryck än en reklamhet som innehåller ett meddelande av vanligt slag.

Det kanske svåraste problemet är beriktigandets *utformning*. Huvudfrågan är här hur stor frihet man kan lämna annonsören att utforma dementin efter eget sinne. Syftet med ett beriktigande blir naturligtvis förfelat om det inte klart framgår att tidigare lämnad information varit felaktig och om inte korrekta sakupplysningar lämnas i stället för de felaktiga. En rimlig ordning kan tänkas vara att annonsören ges frihet att utforma beriktigandeenheten eller -enheterna men att utformningen måste vara sådan att beriktigandet blir uppmärksammat i enlighet med sitt syfte och att dess formulering skall vara klar och entydig och kunna förstås av konsumenten. Man kan nämligen inte bortse från risken att ett beriktigande blir missförstått i synnerhet kanske av de mottagare som inte har någon minnesbild av den framställning som skall beriktigas.

För att en beriktigandesanktion verkligen skall fungera och för att rimliga rättssäkerhetskrav skall kunna tillgodoses krävs att vederbörande **domstol** noggrant styr sanktionen, dvs. i varje särskilt fall anger bl. a. *omfång*, *medieval*, *intensitet* och *utformning*. Troligen får man i författningsform uppställa vissa allmänna riktlinjer för hur beriktigandesanktionen skall handhas i praktiken.

7.1.4 Sammanfattning och ställningstagande

Reklamutredningen finner att det är en i och för sig tilltalande tanke att den kvardröjande effekten av en vilseledande framställning som spritts genom reklam skall kunna elimineras. Utredningen konstaterar emellertid att **åtskilliga** problem föreligger när det gäller att förverkliga idén om en

beriktigandesanktion och att konstruera en sådan sanktion så att den fungerar i enlighet med de syften som den är avsedd att tillgodose.

Ett särskilt problem rör förhållandet till tryckfrihetslagstiftningen. För att en beriktigandesanktion skall bli effektiv måste det bli möjligt att framtvunga publicering av beriktigandet. Om publicering skall kunna framtvingas i periodisk skrift krävs enligt utredningens mening en ändring av tryckfrihetsförordningen.

Vidare föreligger betydande svårigheter när det gäller att utforma kriterier som är praktiskt hanterliga och tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet.

Såvitt utredningen kunnat finna kan man inte i utlandet hämta förebilder till ett beriktigandeinstitut som lämpligen låter sig infogas i det svenska rättssystemet. I USA, det land som är pionjär på området, har beriktigandesanktionen i varje fall ännu inte slagit väl ut i praktiken.

Av vad utredningen här anfört framgår att en lagstiftning om beriktigandereklam är förenad med problem av betydande svårighetsgrad. Härtill kommer att övervägandena om lämpligheten av en sådan lagstiftning enligt utredningens mening även bör ske mot bakgrund av de erfarenheter, som tillämpningen av den lagstiftning om informationslämnande i reklam och annan marknadsföring som föreslås i detta betänkande, kommer att ge. Vidare bör man ha ytterligare erfarenheter av marknadsföringslagens tillämpning. Reklamutredningen förutsätter också att ett genomförande av den utbyggnad av forskning och statistik på reklamområdet som utredningen har föreslagit i sitt betänkande Reklam III, Tv-reklamfrågan, skulle öka möjligheterna att bedöma frågan om beriktigandereklam på ett säkrare sätt än vad som är möjligt i dag.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att man i varje fall i nuvarande läge bör avstå från lagstiftning om beriktigandereklam.

7.2 Befrielse från beskattning i vissa fall

I betänkandet Reklam I föreslog en majoritet inom utredningen en reklampåлага i form av en punktskatt med syfte att dämpa reklamens ökningstakt. Vid utarbetandet av betänkandet diskuterades också inom utredningen olika åtgärder som syftade till att göra reklamen mer adekvat vad beträffar innehåll och utformning. Därvid övervägdes bl. a. möjligheten att införa ett s. k. befrielseinstitut, utformat så att skattereduktion skulle kunna ges för reklam, som uppfyllde vissa krav på informativt innehåll.

Majoriteten ansåg det möjligt att lägga fram ett förslag om en reklampåлага utan att avvakta utredningens slutliga ställningstagande till vare sig ett till pålagan fogat befrielseinstitut eller övriga tänkbara åtgärder för att minska reklamens volym och förbättra dess innehåll (jfr Reklam I, s. 38).

Det förslag till skatt på annonser och reklam, som lades fram i propositionen 1972: 58 och som i huvudsak godtogs av riksdagen (SkU 1972: 291, rskr 1972: 202) skiljer sig på en i detta sammanhang

avgörande punkt från utredningsmajoritetens förslag i betänkandet Reklam I. Skillnaden är att utredningsmajoriteten, såvitt gäller annonser, föreslog beskattning endast av kommersiella annonser, medan riksdagsbeslutet innebär beskattning av allt slags annonsering. Ett befrielseinstitut, varigenom viss kommersiell annonsering kan befrias från skatt, under det att t. ex. legala annonser, platsannonser och allmänhetens köp- och säljannonser undantagslöst beskattas, synes utredningen orimligt. Vidare är det enligt utredningens uppfattning orealistiskt att anta att statsmakterna nu — endast drygt ett år efter den allmänna reklamskattens ikraftträdande — skulle ta upp till förnyad prövning frågan om att från beskattning undanta legala annonser, platsannonser m. m. eller frågan om att ersätta den som punktskatt utformade reklamskatten med en s. k. omkostnadsavgift.

I detta sammanhang vill utredningen även framhålla att det nu framlagda förslaget till lagstiftning om information i reklam och annan marknadsföring, vilket avser att med generellt verkande åtgärder påverka reklamens innehåll i informativ riktning, tillgodoser bl. a. de syften som det tänkta befrielseinstitutet avsåg att främja. Mot bakgrund av dessa omständigheter finner reklamutredningen att frågan om ett befrielseinstitut inte längre är aktuell från utredningens synpunkt.

7.3 Volymaspekter på reklamen

Reklamutredningen har som ett led i sitt arbete analyserat uppgifter om reklamkostnaderna i utlandet och låtit företa en omfattande statistisk undersökning av reklamkostnaderna i Sverige (jfr Reklam II, kapitel 4 och 12, samt Reklam IV). Det har därvid framgått att betydande skillnader i fråga om genomsnittlig reklamintensitet föreligger mellan varugrupper och mellan branscher såväl i Sverige som utomlands.

Enligt undersökningen av reklamkostnaderna i Sverige 1967 uppgick den genomsnittliga reklamintensiteten (dvs. kvoten mellan reklamkostnaderna och omsättningen för ifrågavarande produkt, jfr Reklam II, s. 41) inom konsumentvarusektorn till 2 procent. För den av konsumtionens huvudgrupper som bl. a. omfattar rengöringsmedel och hygienprodukter var motsvarande relationstal drygt 9 procent. För enskilda varugrupper redovisas betydligt högre reklamintensiteter.

Punktvis mycket höga reklamintensiteter innebär också att reklamen är starkt koncentrerad till ett litet antal varugrupper och företag. Sålunda svarar de sex mest reklamintensiva varugrupperna i den kemisk-tekniska huvudgruppen för 2,2 procent av omsättningen men 16,6 procent av reklamkostnaderna för samtliga de i undersökningen redovisade konsumentvarugrupperna.

Den analys av reklamens kostnader och bestämningsfaktorer (Reklam IV), som i samråd med utredningen genomförts inom Industriens Utredningsinstitut, visar att den variabel som mest bidrar till att förklara variationerna i reklamintensiteten är marknadsstrukturen. Varugrupper med oligopolistisk konkurrens och långsam marknadstillväxt har, allt

annat lika, en reklamintensitet som är 5,4 procentenheter högre än genomsnittet.

Det har inom utredningen framhållits att stora reklaminsatser kan innebära nackdelar i olika hänseenden. Konsumenternas överblick över varuutbudet kan komma att försämrans, etablering av nya företag på ifrågavarande marknader försvåras, varupriserna kan komma att höjas och konsumtionsstrukturen påverkas på ett ogynnsamt sätt. Mot bakgrund härav har reklamutredningen behandlat frågan om olika åtgärder i syfte att begränsa reklamens volym.

Beträffande åtgärder för att påverka den totala reklamvolymen hänvisas till Reklam I, Beskattning av reklamen. Vad beträffar de punktvis höga reklamintensiteterna har dessa lett till överväganden inom utredningen rörande en speciallagstiftning om ingripanden mot överdrivet bruk av reklam. En sådan lagstiftning skulle få karaktären av en förhandlingslag och vara utformad med nära anknytning till konkurrensbegränsningslagen eller infogad inom dennas ram (Reklam I, avsnitt 4.8.2).

Förhandling skulle äga rum då reklamen för viss vara eller visst varuslag eller inom viss bransch eller del av viss bransch hade sådan omfattning, att den bedömdes icke önskvärd från konsumentsynpunkt.

Inom utredningen har å andra sidan hävdats att nämnda reklaminsatser inte medför några negativa effekter. Reklamintensiteterna är i verkligheten lägre än de ovan angivna, eftersom dessa av statistiska skäl relaterar reklamkostnaderna endast till fabrikant- eller grossistpriset och inte till det pris konsumenten har att erlagga i detaljhandeln. Vidare är det naturligt att reklamkostnaderna är låga för välkända varor men högre för mindre kända, särskilt för varor som håller på att introduceras på marknaden. Slutligen inverkar uppbyggnaden av distributionssystemet i övrigt på användningen av reklam. Förekomsten av självbetjäningbutiker och frånvaron av egna distributionskanaler är faktorer, som måste kompletteras med reklaminsatser.

Vid utarbetandet av detta betänkande har utredningen på nytt diskuterat frågan om lagstiftning beträffande förhandlingar mellan myndighet och näringsidkare i syfte att nedbringa reklaminsatserna i vissa branscher. Utredningen anser att reklamen måste ses och värderas i sitt funktionella sammanhang såsom en del av den totala marknadsföringsinsatsen. Frågan om variationerna i reklamens volym bör därför bedömas i ett vidare konkurrenspolitiskt och konkurrensrättsligt perspektiv.

Problemområdet ligger som förut framhållits inom den sektor av marknadsrätten som regleras av konkurrensbegränsningslagen. Chefen för handelsdepartementet har den 10 december 1973 i svar på interpellationer i riksdagen om åtgärder mot koncentrationsutvecklingen inom näringslivet uttalat, att en översyn av konkurrensbegränsningslagen övervägs inom departementet (prot. 1973: 151 s. 146). Under hand har inhämtats från handelsdepartementet att en utredning om revision av konkurrensbegränsningslagstiftningen kommer att tillsättas inom en nära framtid. Mot denna bakgrund finner reklamutredningen för sin del inte ändamålsenligt att nu närmare överväga huruvida det är erforderligt och

lämpligt att i vissa fall förhandlingsvägen begränsa reklamens volym. Det synes utredningen naturligt att denna fråga får ingå i det komplex av inbördes sammanhängande frågor, som den allmänna översynen av ovannämnda lagstiftning bör omfatta.

7.4 Reklamförbud för vissa skadliga varor

Reklamutredningen har diskuterat frågan om förbud mot reklam för vissa skadliga varor. I delbetänkandet Reklam III, Tv-reklamfrågan, har utredningen övervägt eventuella inskränkningar i reklamen för vissa varor – främst alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror – vid ett införande av tv-reklam (Reklam III, avsnitt 7.4).

Frågan om ett reklamförbuds eventuella effekter på marknadsföring och konsumtion av en viss vara kan enligt utredningens mening inte bedömas utan hänsynstagande till andra åtgärder som kan komma att vidtagas för att begränsa konsumtionen av varan i fråga, t. ex. ändrade distributionsformer.

Alkoholpolitiska utredningen har enligt sina direktiv till uppgift bl. a. att med beaktande av alla de spörsmål som är av betydelse i sammanhanget framlägga förslag till utformning av alkohol- och nykterhetspolitiken och därav betingade författningsändringar. Från utredningen har inhämtats att den i sitt huvudbetänkande kommer att ingående behandla bl. a. frågan om alkoholreklamen. Betänkandet avses bli framlagt sommaren 1974.

Socialstyrelsen utsåg i december 1971 en arbetsgrupp, tobaksutredningen, med uppgift dels att sammanställa dokumentationsmaterial om tobakens verkningar, dels att framlägga förslag till åtgärder. I sin rapport, som publicerades i juni 1973, föreslår arbetsgruppen ett långsiktigt program omfattande ett flertal åtgärder i syfte att nedbringa cigarettkonsumtionen. Arbetsgruppen anför i rapporten bl.a. att inte bara tobaksreklam utan alla marknadsbearbetande åtgärder överhuvudtaget skall vara förbjudna utom i de fall det kan visas att en enskild åtgärd stöder programmet för ett röknegativt samhälle. Rapporten övervägs för närvarande av socialstyrelsen.

Eftersom utredningsarbete på området således nu pågår inom alkoholpolitiska utredningen och socialstyrelsen, och då frågan om effekterna av ett eventuellt förbud för alkohol- och tobaksreklam måste bedömas i samband med de åtgärder i övrigt för begränsning av alkohol- och tobakskonsumtion, som nämnda utredning och socialstyrelsen kan komma att föreslå, anser reklamutredningen att den för sin del inte har anledning att gå närmare in på frågan om verkningarna av ett reklamförbud för dessa varor.

Reservation

av ledamoten Lindqvist

till kapitel 7 "Andra inom utredningen diskuterade åtgärder för att påverka reklamens innehåll, form och volym".

Sammanfattning

Reservationen gäller utredningens ställningstagande på följande tre punkter:

Beriktigandereklam. Utredningen anser "att man i varje fall i nuvarande läge bör avstå från lagstiftning om beriktigandereklam". Jag hävdar, bl. a. med hänvisning till KO:s uppfattning framförd i skrivelse till handelsdepartementet den 25.1.1974, att starka skäl talar för en lagstiftning om beriktigandereklam redan nu och föreslår en skyndsamt utredning av frågan.

Befrielse från beskattning i vissa fall. Tanken på att använda befrielse från reklamskatt som ett instrument att höja informationsnivån i reklamen spelade en central roll i utredningsmajoritetens argumentation för reklamskatt i delbetänkandet Reklam I. Nu när reklamskatten väl är införd avfärdar utredningen denna tanke som "inte längre aktuell". Jag föreslår att särskilda sakkunniga tillsätts med uppgift att omforma reklamskatten till en reklamavgift försedd med ett befrielseinstitut som kan tjäna som komplement till den av utredningen föreslagna lagen om information i reklam och annan marknadsföring.

Utredningens behandling av volymaspekter på reklamen. Utredningen hänvisar "frågan om lagstiftning beträffande förhandlingar mellan myndighet och näringsidkare i syfte att nedbringa reklaminsatserna i vissa branscher" till en kommande utredning om revision av konkurrensbegränsningslagen (KBL).

Jag anser att en lagstiftning som ger KO möjlighet att ta upp förhandlingar med näringsidkarna om en begränsning av reklaminsatserna i särskilt reklamintensiva branscher är en reklampolitisk fråga av central betydelse. Den saknar naturligt samband med de frågor som KBL-sakkunniga framförallt skulle få i uppgift att överväga och bör därför utredas i särskild ordning.

Min ståndpunkt i dessa tre avseenden motiveras närmare i det följande.

1. Beriktigandereklam

I skrivelse till handelsdepartementet den 25.1.1974 framhåller KO att marknadsföringslagen på det hela taget utgör ett effektivt medel att stoppa vilseledande reklam och att förhindra att sådan reklam upprepas. Han fortsätter:

”I de flesta fall får det också anses tillräckligt att vilseledande reklam bringas att upphöra. Ett förbud att fortsätta en otillbörlig annonsering medför emellertid inte automatiskt att det oriktiga intryck som framkallats och befästs genom vilseledande reklam suddas ut. En oriktig föreställning om en varas fördelaktighet som skapats genom sådan reklam kan dröja kvar hos konsumenterna och påverka deras köpbeslut också efter det reklamen upphört. *I sådana fall kan enligt KO:s mening ett förbud mot fortsatt annonsering av hänsyn till konsumentskyddsintresset inte anses tillräckligt.*

Enligt KO:s mening finns behov av ett remedium som gör det möjligt att förhindra att en oriktig föreställning som framkallats genom vilseledande annonsering utnyttjas efter det att sådan annonsering förbjudits. Behovet är särskilt framträdande när det gäller reklam som vänder sig till mindre kritiska konsumentgrupper, exempelvis reklam till sjuka eller barn. Det är också angeläget att en neutralisering av en vilseledande uppgift i reklam kan tvingas fram då en felaktig uppgift kan leda till en oriktig eller farlig användning av en vara eller till en ekonomiskt kännbar felsatsning. *KO föreslår därför att i MFL införs en bestämmelse som gör det möjligt att ålägga näringsidkare att rätta vilseledande uppgifter i reklam.* /Kurs. här/

Jag delar KO:s uppfattning. Reklamutredningen har enligt min mening i hög grad överdrivit de problem som är förknippade med en lagstiftning om beriktigandereklam.

De svårigheter som 5 kap. 3 § TF skapar är av formell natur — det finns ingen anledning anta att pressens ansvariga utgivare i praktiken skulle finna det förenligt med sina intressen att söka sabotera en lagstiftning om beriktigandereklam. Förhållandet mellan reklam och tryckfrihet är för övrigt under övervägande inom massmedieutredningen och ändringar i TF torde även av andra skäl komma att bli påkallade.

Utredningen menar vidare att beriktigandesanktionen kan betraktas som ett straff; det skulle då vara oförenligt med Sveriges traktatmässigt gjorda åtaganden att låta marknadsdomstolen utdöma detta straff utan möjlighet att överklaga. Häremot kan för det första invändas att ett åläggande att rätta vilseledande uppgifter i reklam har mera gemensamt med ett förbud än med ett straff; i andra hand är det givetvis möjligt att förse sanktionen med rätt att överklaga till Högsta domstolen. Lagstiftningen kan alltså utformas så att någon konflikt med Sveriges traktatmässiga förpliktelser inte uppstår.

Utredningens övriga invändningar har mera karaktären av en problem-inventering än av skäl mot beriktigandereklam. Frågorna om valet av skyddsobjekt, kriterier, omfång, medieval, intensitet och utformning av beriktigandereklamen måste naturligtvis beaktas men förefaller inte svårare än de problem som normalt uppstår vid lagstiftningsarbete. De bör kunna lösas.

Med hänvisning till det sagda reserverar jag mig emot utredningens åsikt "att man i varje fall i nuvarande läge bör avstå från lagstiftning om beriktigandereklam". Jag hävdar att starka skäl talar för en sådan lagstiftning och föreslår en skyndsam utredning av frågan i enlighet med de riktlinjer som anges i KO:s skrivelse.

2 Befrielse från beskattning i vissa fall

Tanken på att använda befrielse från reklamskatt som ett instrument för att höja informationsnivån i reklamen spelade en central roll i utredningsmajoritetens argumentation för reklamskatt i delbetänkandet Reklam I. Utredningen förebådade också i ganska bestämda ordalag att den senare skulle komma att lägga fram förslag om hur detta i praktiken skulle gå till: "Reklampålagan förutsätts vid lämplig tidpunkt bli kombinerad med ett institut för pålagebefrielse" (s. 39). "Majoriteten överväger att skatten vid lämplig tidpunkt blir kombinerad med ett institut för befrielse från skatt under vissa villkor, varigenom skatten kan komma att få effekter inte endast på reklamens volym utan också på dess innehåll och utformning" (s.45).

Sådana formuleringar uppfattades på många håll som en utfästelse av utredningen att söka konstruera ett befrielseinstitut. Det bör därför understrykas att utredningen *inte* har misslyckats med denna uppgift. Det förhåller sig tvärtom så, att inga försök att utforma ett befrielseinstitut överhuvudtaget har gjorts sedan utredningen avlämnade sitt delbetänkande Reklam I.

De två skäl utredningen anför för att inte framlägga förslag om ett befrielseinstitut är enligt min mening ohållbara.

Det första skälet är att "ett befrielseinstitut, varigenom viss kommersiell annonsering kan befrias från skatt, under det att t. ex. legala annonser, platsannonser och allmänhetens köp- och säljannonser undantagslöst beskattas, synes utredningen orimligt". Javisst, ett sådant system vore förvisso orimligt. Men ingenting hade hindrat utredningen från att föreslå sådana förändringar i nu gällande reklamskatteförfattning att dessa orimligheter undanröjdes.

Som ett andra skäl anförs "att det nu framlagda förslaget till lagstiftning om information i reklam och annan marknadsföring . . . tillgodoser bl. a. de syften som det tänkta befrielseinstitutet avsåg att främja". Argumentet förutsätter att ett befrielseinstitut och en lagstiftning om informationsskyldighet i reklam är alternativa åtgärder som ömsesidigt utesluter varandra. Så är emellertid inte fallet. Det rör sig i stället om kompletterande åtgärder, som utmärkt väl låter sig förenas med varandra.

Detta påstående kräver en motivering. Jag skall därför i korthet redogöra för de två huvudtyper av skattebefrielse som diskuterats inom utredningen — den "reklamorienterade" och den "åtgärdsorienterade".

Reklamorienterad skattebefrielse. Den första huvudtypen tog sikte på en bedömning av reklamens egenskaper, i synnerhet dess kvalitet i informationshänseende. Reklam som enligt generella kriterier bedömdes

vara adekvat från konsumentsynpunkt skulle kunna befrias från reklamskatt.

I Reklam I sade majoriteten ingenting närmare om vilken form av skattebefrielse den tänkt sig, medan minoriteten kraftfullt tog avstånd från tanken på en reklamorienterad skattebefrielse utan att nämna att utredningen också övervägde en annan modell.

På basis av minoritetens knappa beskrivning av den variant av befrielseinstitutet som det var tacksammast att polemisera emot, tog sedan en rad remissinstanser ställning till tanken, flertalet i negativ riktning.

Jag delar den bedömningen. Det förefaller mig inte möjligt att med hjälp av generella kriterier skilja mellan informativ och icke-informativ, mellan adekvat och icke-adekvat reklam, så som en reklamorienterad skattebefrielse förutsätter.

Åtgärdsorienterad skattebefrielse. Reklamutredningen har diskuterat en rad olika tänkbara åtgärder för att höja informationsnivån i reklam och annan marknadsföring. De flesta av de diskuterade alternativen har inneburit att en statlig myndighet, t. ex. konsumentverket, förhandlar med näringsidkarna om innehållet i deras reklam. Utredningen har, liksom i det nu framlagda förslaget, förutsatt en betydande grad av frivillig medverkan från branscher och företag för att dessa förhandlingar skall kunna leda till avsett resultat.

Företagens medverkan skulle stimuleras, menade några ledamöter, om den kunde resultera inte bara i kostnadskrävande informationsåtaganden från deras sida utan också kunde medföra någon ekonomisk fördel, t. ex. i form av skattebefrielse. Arbetet med att höja reklamens informationshalt skulle gå snabbare och lättare, menade man, om konsumentverkets åtgärder kunde kompletteras med en sådan "åtgärdsorienterad" skattebefrielse.

Detta är den andra av de två huvudtyper av skattebefrielse som diskuterats inom utredningen. Befrielse från reklamskatt skulle enligt denna modell ges åt näringsidkare som efter förhandlingar ingått en överenskommelse med konsumentverket och åtagit sig att fullgöra de av konsumentverket anvisade informationsuppgifterna i sin reklam.

Skattebefrielsen skulle utgöra samhällets "belöning" till näringsidkare som gjort sådana åtaganden. När ett antal näringsidkare ingått överenskommelse med konsumentverket kunde skattesatsen höjas för de övriga, så att tillräckligt incitament skapades för alltfler grupper av näringsidkare att samarbeta med konsumentverket.

Behandlingen av frågan om skattebefrielse kom i stor utsträckning att också gälla valet av beskattningsform. Utredningen valde punktskattealternativet med den rekommendationen att beskattningsformen skulle omprövas inom en tidrymd av fem år — bl.a. med hänsyn till det kommande befrielseinstitutet. Diskussionerna inom utredningen dominerades av en önskan att hålla frågan om skattebefrielsens utformning öppen tills den eller de åtgärder som befrielsen tänktes utgöra komplement till hade hunnit utarbetas mera i detalj.

Ett sådant utarbetat förslag föreligger nu — det presenteras i detta

betänkande. Men utredningen har, trots utfästelserna i Reklam I, inte försökt komplettera sitt förslag med ett system för skattebefrielse.

Detta är beklagligt. Från näringsidkarnas synpunkt innebär det att de nu kommer att få betala reklamskatt även om de frivilligt eller enligt lag åtar sig vittgående informationsuppgifter i samarbete med konsumentverket – något som säkerligen kommer att med skärpa framhållas i deras agitation mot skatten.

Från konsumenternas synpunkt innebär det att konsumentverkets arbete med att öka reklamens informativa värde kommer att fördröjas. Konsumentverket får visserligen enligt den föreslagna lagen om informationsskyldighet ett medel att i vissa fall tvinga företagen att lämna nödvändiga uppgifter i sin reklam. Men den övervägande delen av arbetet på en mera informativ reklam kommer även fortsättningsvis att vila på frivilliga överenskommelser – utan den positiva stimulans som en möjlighet att ge befrielse från reklamskatt skulle innebära.

Jag har i särskilt yttrande till Reklam I utförligt argumenterat för uppfattningen att reklamskatten bör ges formen av en avgift på omkostnader för reklam, en reklamavgift av i princip samma typ som arbetsgivaravgiften. Yttrandet innehåller ett fullständigt författningsutkast. En av fördelarna med detta författningsförslag är att avgiftsbefrielse blir relativt lätt att hantera.

Med hänvisning till vad som ovan anförts reserverar jag mig mot utredningens uppfattning att ”frågan om ett befrielseinstitut inte längre är aktuell”. Jag föreslår att särskilda sakkunniga tillsätts med uppgift att omforma reklamskatten till en reklamavgift försedd med ett befrielseinstitut som kan tjäna som komplement till den av utredningen föreslagna lagen om information i reklam och annan marknadsföring.

3. Utredningens behandling av volymaspekter på reklamen

Reklamutredningen redogjorde i Reklam I för sin principiella inställning i fråga om reklamens rimliga omfattning. Det statistiska material som utredningen därvid utgick ifrån har utförligt redovisats i Reklam II och Reklam IV. Ett genomgående drag i majoritetens överväganden var att olika branschers och varugrupperes resursanspråk ställdes i relation till varandra.

Majoriteten anför sålunda:

I ett stort antal branscher, främst på producentvarusidan och inom en del tjänstesektorer, är reklamkostnaderna förhållandevis låga. Frågan om reklamens resursanspråk utgör därför inte något större problem. Resursåtgången för reklam blir däremot ett allvarligt problem i de branscher, där reklamen svarar för en mycket betydande del av säljarnas totala kostnader. Det rör sig här i flertalet fall om fåtalsmarknader, där ett begränsat antal företag konkurrerar inbördes, till stor del med reklaminsatser.

Reklamanvändningen på fåtalsmarknader kan sägas i många fall dra fram i ljuset vissa inneboende brister och svagheter, som vidlåder reklamen från samhällsekonomisk synpunkt. *Den ger exempel på en icke önskvärd resursanvändning (slöseri med resurser).* Men den åskådliggör

också andra olägenheter, som en överdriven reklam användning för med sig. Enligt majoritetens mening kan det sålunda konstateras, att *en förhållandevis intensiv reklaminsats också tycks leda till en inriktning av reklamargumenteringen som ofta kan komma i strid med konsumenternas berättigade intressen.*

I reklamintensiva branscher tenderar reklamen att i mindre grad tjäna som informationsmedel till konsumenten än som påtryckande säljhjälpmedel. Detta innebär att reklamen blir förhållandevis dyr, såsom informationsmedel betraktad. Att de informativa elementen trängts undan, betyder i praktiken att reklamen ofta kommer att arbeta med suggestiva element i stället för med rationella argument. *De suggestiva elementens dominerande roll leder till genomsnittligt sett sämre köp och därmed till en sämre total resursanvändning.*

En mycket stor reklaminsats fyller samhällsekonomiskt sett inte någon egentlig uppgift i den mån den används för att öka avsättningen av en bland flera synonyma – och prismässigt ungefär likvärdiga – varor på de övrigas bekostnad.

I branscher, där betydande reklamsträngningar sätts in på att försvara eller öka marknadsandelar för etablerade produkter, skulle insatserna av reklam kunna minskas, utan att efterfrågefördelningen påverkades. Även i andra marknadssituationer kan stora reklaminsatser, vilka är inriktade på att skapa goodwill eller skydda en marknadsposition, framstå som samhällsekonomiskt tveklaktiga.

Även om en intensiv användning av reklam inom en bransch kan te sig rationell för den enskilde säljaren i den givna situationen, kan alltså en sådan användning vara olämplig från samhällsekonomisk synpunkt. *Det är till och med troligt att i många fall en dämpning av reklamvolymen inom en viss bransch skulle visa sig gynna samtliga säljare i branschen* (s. 30, kurs. här).

Åtgärder. För att åstadkomma en sådan dämpning av reklaminsatserna i särskilt reklamintensiva branscher och varugrupper övervägde utredningsmajoriteten att vid sidan av reklamskatten också föreslå ett mera selektivt verkande styrmedel – närmare bestämt "en speciallagstiftning om övervakning av reklam och ingripanden mot överdrivet bruk av reklam". Majoriteten anför:

Speciallagstiftningen i fråga skulle få karaktären av en förhandlingslag. Förhandling skulle äga rum då reklam till konsument för viss vara eller visst varuslag eller inom viss bransch hade sådan omfattning att den bedömdes icke försvarlig från samhällsekonomiska synpunkter och icke önskvärd från konsumentens synpunkt. En lagstiftning av detta slag blir ett styrmedel främst mot överdrivet stora reklaminsatser på vissa varuområden.

En förhandlingslag av detta slag förutsätter bl. a. att man enligt vissa lämpliga värderingsgrunder bestämmer vilken ungefärlig angiven kvantitet reklam som skall anses innebära överdrivet bruk av reklam inom den aktuella varugruppen eller branschen. Dessa problem bör kunna lösas. Bl. a. skulle en lämpligt utformad statistik kunna tjäna som vägledning, en fråga som utredningen kommer att överväga i sitt fortsatta arbete (s. 41).

Det är här på sin plats att erinra om att utredningen i Reklam III lagt fram förslag om en utbyggd statistik på reklamområdet.

Majoriteten anför vidare:

En förhandlingslag har vissa speciella förtjänster när det gäller att motverka överdrivet bruk av reklam. Den kan genom sin blotta tillvaro förväntas ha en allmänt återhållande verkan på säljarnas reklamaktiviteter. Säljarna anpassar sig sålunda till det nya läge lagen skapar. Man kan i detta sammanhang peka på den omfattande avkartellisering som skedde under åren efter KBL:s tillkomst och om de mycket omfattande frivilliga aktiviteter som tillkomsten av MFL utlöste inom det ekonomiska livet.

I sitt remissyttrande över Reklam I ställde sig KO positiv till tanken på "ett medel som ger vidgat utrymme för ingripanden mot just de branscher och företag som kan anses bedriva från samhällssynpunkt excessiv reklam. Ett sådant selektivt verkande medel synes som utredningsmajoriteten antyder kunna åstadkommas genom en ny förhandlingslagstiftning uppbyggd efter ungefär samma principer som KBL eller genom en lagstiftning av samma natur som MFL."

Åtgärden som komplement till informationslagen. Den i Reklam I skisserade lagen om ingripanden mot överdrivet bruk av reklam utgör enligt min mening ett viktigt och nödvändigt komplement till den lag om information i reklamen som utredningen nu föreslår.

Informationslagen skall användas för att öka reklamens informativa värde framförallt inom sådana varuområden där konsumenternas behov av information är särskilt påtagligt. Till dessa varuområden hör endast i ringa utsträckning de mest reklamintensiva eller de som har de största absoluta reklaminsatserna.

De mest reklamintensiva konsumentvarugrupperna var 1967 i nu nämnd ordning: tandkräm, tvättmedel, tvål, rakutensilier, kosmetika, tissuevaror, putsmedel, armbandsur och kakmixer.

De mest reklamintensiva varugrupperna inom livsmedelsbranschen för att ta ett exempel, var 1967 i nu nämnd ordning: kakmixer, kakao, senap och ketchup, flingor m. m., soppor, te, saft och juice, choklad och konfektyrer, glass, kaffe. Dessa 10 varugrupper hade knappa 16 procent av omsättningen inom livsmedelsbranschen men svarade för hälften av livsmedelsreklamen i fabrikantledet.

De varugrupper som 1967 hade de största absoluta reklamkostnaderna var i nu nämnd ordning: personbilar, kosmetika, tvättmedel, tidningar (framförallt populärpress), läkemedel, vin och sprit, kaffe, tobak, radio-TV, choklad och konfektyrer.

De grunder enligt vilka konsumentverket bör prioritera olika varugrupper när det gäller att ta upp förhandlingar enligt den föreslagna informationslagen har diskuterats i avsnitt 2.4. Det är uppenbart att bara ett fåtal av de ovan uppräknade varugrupperna kan tänkas bli föremål för ingripanden i avsikt att höja reklamens informationsnivå. Eftersom reklamen i så stor utsträckning är koncentrerad till sådana varuområden där konsumenternas behov av information är litet eller i det närmaste obefintligt kommer en betydande del av den totala reklamvolymen även efter den föreslagna informationslagen att utgöras av informationsfattig, suggestiv reklam som utgör "slöseri med resurser" och står "i strid med konsumenternas berättigade intressen".

Det är för att övervaka och dämpa reklamen på sådana områden som den i Reklam I skisserade lagen om ingripanden mot överdrivet bruk av reklam behövs.

Åtgärden som komplement till MFL. En lag om ingripanden mot överdrivet bruk av reklam har två sidor – den vetter både mot KBL och MFL. Man kan se den framförallt som ett konkurrenspolitiskt styrmedel. Då önskar man att ingripanden skall ske framförallt när stora reklaminsatser verkar etableringshinder eller har negativa verkningar för branschens struktur etc. Man betonar den tänkta speciallagstiftningens nära anknytning till KBL och vill lägga dess tillämpning i händerna på NO. Om man har denna uppfattning kan det tyckas naturligt att hänvisa ytterligare utredning av frågan till de sakkunniga som skall se över KBL.

För min del ser jag en lag om ingripande mot överdrivet bruk av reklam framförallt från konsumentens synpunkt. Jag önskar att ingripanden skall ske i de reklamintensiva branscher – ofta stagnerade fåtalsmarknader – där stora reklaminsatser tenderat att ”i mindre grad tjäna som informationsmedel till konsumenterna än som påtryckande säljhjälpmiddel”. Jag önskar att ingripande skall ske när en stor reklaminsats samhällsekonomiskt sett inte fyller någon uppgift därför att den ”används för att öka avsetningen av en bland flera synonyma – och prismässigt ungefär likvärdiga – varor på de övrigas bekostnad”. Jag önskar att ingripande skall ske när stora reklaminsatser dominerade av suggestiv reklam leder ”till genomsnittligt sett sämre köp och därmed sämre total resursanvändning”.

Jag ser lagen om ingripande mot överdrivet bruk av reklam framförallt som ett komplement till MFL och anser att den bör tillämpas av KO och marknadsdomstolen. Med denna uppfattning om lagens funktion saknar frågan naturligt samband med de problem som framförallt kommer att sysselsätta de sakkunniga som skall se över KBL.

Med hänvisning till det sagda reserverar jag mig mot utredningens beslut att hänvisa frågan till KBL-utredningen och anser att den bör utredas i särskild ordning. Detta bör ske skyndsamt, eftersom det rör sig om en fråga av central reklampolitisk betydelse.

Särskilt yttrande

av ledamoten Gerentz

Reklamutredningen framhåller i sitt betänkande att man i vårt land länge utgick ifrån att konsumenternas behov av information utöver reklamen främst borde tillgodoses genom samhällets konsumentupplysning. I viss mån skulle behovet av information också tillgodoses genom massmedias, särskilt pressens, konsumentinformation. I ett tidigare betänkande (se Reklam I, avsnitt 4.3.1) har reklamutredningen framhållit att man inte lyckats förverkliga tanken på en konsumentupplysning, som kan ge konsumenterna tillgång till en totalt sett väl balanserad information. Det står numera också klart att de mycket stora resurser, som krävs för att ett sådant konsumentupplysningssystem skall kunna tänkas fungera tillfredsställande, inte kommer att stå till buds inom en överskådlig framtid.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår reklamutredningen att reklamen skall användas som medel för att sprida produktcentrerad konsumentinformation. Reglerna härom framlägger utredningen i ett förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring.

Enligt bestämmelserna i lagen kan annonsörerna åläggas att i tidningsannonser lämna konsumentinformation som utformats av statliga myndigheter.

Enligt fast praxis anses tidningarnas publicering i redaktionell text av konsumentupplysning och konsumentinformation utgöra sådan information och åsiktsbildning som ingår i den allmänna opinionsbildningsprocessen på vilken tryckfrihetsförordningen är exklusivt tillämplig. Beträffande marknadsföring har lagstiftaren utgått från att man kan i lag utanför tryckfrihetsförordningen införa regler som inskränker framför allt annonsörens frihet att själv utforma rent kommersiella meddelanden. Sådana regler finns nu i marknadsföringslagen. I förevarande sammanhang är fråga om att gå ett steg vidare beträffande inskränkning av annonsörens frihet att själv utforma annonser i tryckt skrift. Avsikten med lagförslaget är att ålägga annonsör att i annons uppta av statlig myndighet utformad konsumentupplysning och att han vid underlåtenhet att följa åliggandet kan straffas enligt vanlig lag. Innebörden härav skulle alltså vara att tryckfrihetsförordningen inte blir tillämplig på annonsen i detta hänseende.

Såsom framgår av lagförslaget är det här fråga om information rörande varor och tjänster i olika hänseenden. Även om utredningen hävdar att endast information av rent kommersiell natur skall kunna påbjudas, är

emellertid gränsen mellan sådan information och det som utgör en form av åsikts- och opinionsbildning svår att dra. Det senare området är ostridigt skyddat av tryckfrihetsförordningen och kan endast regleras i denna. Eftersom någon skarp skiljelinje i praktiken knappast lär gå att upprätthålla mellan information av kommersiell natur och annan information, måste en lag av den föreslagna typen stödjas på en regel i tryckfrihetsförordningen. Av ett av konstitutionsutskottet år 1971 avgivet betänkande (nr 70) med anledning av en motion om rättsregler för åsiktsannonsering framgår att innebörden av tryckfrihetsförordningen inte kan ändras genom uttalanden från riksdagens sida. Påståendet i propositionen 1973:123, s. 41, att enligt nuvarande rättsuppfattning informationsskyldighet vid reklam kan föreskrivas i vanlig lag saknar alltså grund. En eventuell ändring av tryckfrihetsförordningen måste föregås av noggranna överväganden av hur informationsfriheten i ifrågavarande hänseende skall inskränkas.

Summary

1 General background (chapter 1)

The task of the Advertising Commission (Reklamutredningen) has been to illustrate the extent, objectives, and effects of advertising from the point of view of the consumer, the firms, and the community as a whole. In order to do this, the Commission has studied an extensive amount of material dealing with advertising in Sweden and abroad. This material is presented in the reports Advertising II – Description and Analysis (SOU 1972:7) and Advertising IV – Advertising Costs in Sweden – Structure and Determinants (SOU 1973:11). In the report Advertising I – Taxation on Advertising (SOU 1972:6), the Commission has i. a. brought up the question of the reasonable extent of advertising and has assessed current trends in its development. In the report Advertising III – the Question of TV Advertising (SOU 1973:10), the Commission has i. a. dealt with the question of advertising on television.

The terms of reference of the Commission refer to the public debate on the importance of advertising to the consumers. In connection with this the Commission has in the report Advertising II devoted a chapter, outlined in principle (chapter 11), to advertising as viewed from the consumer point of view. In recent years consumer policy in Sweden has been geared to actively supporting consumers and improving their position in relation to producers, distributors, and marketers. The guidelines drawn up with regard to consumer policy, primarily in bill 1972:33 with proposals for guidelines for and organization of the community's consumer policy etc., have gained support in practically all political quarters. A primary concept is that the position of the consumers on the market should be improved, i. a. by giving them better information on goods and services available on the market. In this context it should be incumbent upon producers to supply such information as the consumers need to choose between various goods and services. The greater part of the present report has been devoted to the question of the possible use of advertising as a means of passing on actual information from the producer to the consumer.

2 Advertising and the consumer's need of information (chapter 2)

The consumers' need of information varies greatly depending e. g. on the individual consumer's knowledge, the nature of the product, and how far the consumer has made up his mind regarding a purchase. Measures aimed at increasing and improving information to the consumers must therefore be based on analyses of actual needs. In many cases this requires special research. In other cases, however, it may be easy to determine the need of certain information on the basis of previous experience.

The product information needed by the consumers may refer to the properties of the product, to price and terms of payment and also to service and other factors concerning the relation between buyer and seller after a sale. Examples of product information which is often of interest to the consumer, are information as to the suitability of a product, declaration of a product's contents or properties, and instructions regarding maintenance, storage etc. Price information is generally of great value to the consumer. In the opinion of the Commission there is often insufficient price information available. This is partly due to the fact that many manufactures and importers find it difficult to provide price information in their advertising because of the ban on resale price maintenance. Also with regard to service, guarantees and other terms of sale, information supplied to the consumers often seems to be inadequate.

To be of any use, information must be easily accessible and so formulated that it is easy to compare the various makes of a given article. Therefore information should as far as possible be standardized with regard to both content and form.

The possibilities of supplying standardized information to the consumers via advertising vary i. a. depending on which advertising medium is used, the nature of the object advertised, and the character of the current information. With regard to utility goods, shop advertising seems to be the best way of supplying information which supplements the seller's own sales arguments. In the case of shopping goods, e. g. clothes and shoes, shop advertising and press advertising could probably be used to supply standardized information. In the case of consumer durables, such as cars and refrigerators, brochures, catalogues and other printed material offer a good means of supplying standardized information.

An economic assessment of the value of information in advertising should include on the income side the resources saved by the consumers as a result of better availability of information. On the expense side should be stated what it would cost to analyse information requirements and to produce, disseminate and control information. The Commission has made no exact estimates, but considers that the additional cost involved in having standardized information in advertising would be negligible.

3 Current regulations on obligation to give information etc (chapter 3)

Chapter 3 includes a report on the present state of Swedish legislation concerning advertising as well as the activities of certain authorities topical in connection with considerations regarding information in advertising.

4 The Commission's bases with regard to legal policy (chapter 4)

4.1 *Advertising as a means of information in consumer policy*

In the opinion of the Commission a deciding factor in the assessment of the usefulness of advertising as an instrument of information to the consumer, should be whether from the socio-economic point of view and from other points of view it is advisable to submit advertisers to a certain obligation to give information within the framework of advertising's aim to further the sale of goods and services.

A prerequisite for this is that the desired consumer information cannot be supplied in a better or cheaper way by any other means than advertising. The thought that consumers, through greatly increased availability of consumer information from responsible bodies, would be given well balanced information seen as a whole, is not a realistic one.

The resources required for such a system having a chance of functioning satisfactorily will, in the Commission's opinion, not be available within the foreseeable future. Advertising and consumer information must be seen as complementary means of information.

The Commission's considerations on advertising as a vehicle of information lead to the conclusion that in many fields advertising can become a suitable means of satisfying a great part of the consumers' need of information.

4.2 *Agreements or obligations*

The object of using advertising effectively as a carrier of information to the consumers, may be furthered by initiative on the part of producers. It is, however, unrealistic to assume that one can rely solely on measures within the commercial and industrial life itself to achieve an effective utilization of advertising as an instrument of information.

A control of the information content of advertising should primarily be exercised through a system of negotiation, where an authority negotiates with the organizations of producers and traders about how wishes for consumer information can best be satisfied via advertising and other forms of marketing. Negotiation activities should in principle be centralized, entrusted to one authority which would be tasked with

safeguarding the consumers' interests on the market. A centralization of this sort provides the best guarantees for an overall view and for consistency in operation.

The Commission has considered whether negotiation activities should be entrusted to the National Swedish Board for Consumer Policies (Konsumentverket) or the Consumer Ombudsman (Sw. abbr. = KO). In this context the Commission decided on the former alternative. The Consumer Board already has to a large extent the resources required to develop regulations for standardized information, while the Consumer Ombudsman in the main lacks such resources. The Commission has not detailed the pattern of negotiations. It is considered that it should be formulated by the Consumer Board in consultation with the producers and traders involved and in the light of experience. The Commission emphasizes, however, that it is essential that the producers and traders are represented at the negotiations. These might preferably be held conjointly with representatives of various parties of the chain of distribution.

The Commission has not felt that violations of a negotiated agreement should involve sanctions. A check on observance is needed, however, and this should be carried out both by the authorities and the producers and traders. There would appear to be certain opportunities of proceeding against violations of negotiated agreements under the Marketing Practices Act of 1970.

Even a well functioning negotiating system must, in the opinion of the Commission, be supplemented with regulations which make it possible to prescribe obligatory information from producers and traders to consumers. It is not possible to regulate in more detail, by means of generally applicable regulations, when and how producers and traders of various categories are to be obliged to provide information in their advertising. A legislation which gives society the opportunity of asserting demands for information must therefore be so formulated that the more detailed regulations as to what information is to be given and how and when it is to be supplied, can emerge gradually and with the cooperation of representatives of the interested parties involved.

The Commission proposes an Act which indicates in broad terms the rights of the Government or an authority appointed by it to issue specific regulations on standardized information.

4.3 The structure of the information system

A system of standardized information supplied via advertising would often require cooperating between parties operating in different stages in the manufacturing and distribution process.

The task of producing the data which is to form the basis of information on an article's composition, properties or similar, and of compiling this data to form bases for information will generally be incumbent upon the producer, while compilation of terms of prices and payment, and terms of sale in general in principle should be incumbent

upon the retailers. The distribution of the standardized information must be the duty of every producer or trader using the advertising medium in question. Hence the retailers should be responsible for disseminating the information that is to be available at the point of sale and that the person publishing an advertisement or producing a specific item of direct advertising should be responsible for ensuring information in these media.

4.4 *The Freedom of the Press Act and the obligation to give information*

The Commission has discussed the question of whether legislation of the kind considered by the Commission is compatible with the Swedish Constitution, i. e. is in accordance with the regulations of the Freedom of the Press Act. In order to comply with this Act a legislation laying down an obligation to give information in printed form must be linked to commercial activity and refer to purely commercial transactions. The proposed legislation therefore will not cover statements involving the supply of news and the forming of opinions in society. Nor is it intended that businessmen will be liable to be compelled to publish a specific message in printed form. On the other hand, producers and traders preferring to advertise in print will be liable to be required to supply certain information in their advertising. The Commission has found that legislation formulated in this way is in agreement with that interpretation of the meaning of the Freedom of the Press Act that has long been accepted.

5 The legislative proposal of the Commission (chapter 5 and 6)

By the proposed Act the Government or an authority appointed by the Government is authorized to issue regulations regarding the supplying of information. It will be possible under the Act to issue special regulations administratively. In the opinion of the Commission, the Government should delegate this task primarily to the Consumer Board as being on the whole the authority responsible for consumer policy.

The proposed Act outlines only the framework of the Government's authority. Regulations will be directed to producers and traders prescribing information on specific products or services to consumers. A prerequisite for regulations being issued is that the information is essential from the point of view of the consumer. Regulations will not be issued if there is good reason to assume that the information will be supplied anyway because, e. g. the producers and traders involved voluntarily agree to supply the information in question. Before a regulation is issued, representatives of the producers and traders involved will be given the opportunity to express their views.

It will be possible to issue regulations in respect of both goods and services. The Commission does not discuss in greater detail the fields in

which regulations should be issued. As regards goods, the Commission refers to a draft Act on Informative Labelling (cf. Report SOU 1973: 20, pp. 88–92, submitted by the Commission on Informative Labelling). With regard to services, the Advertising Commission considers that there is reason to take an interest in e. g. insurances, repairs and rental business.

The information which it will be possible to demand of the producers and traders should be purely commercial in nature. As an example of what a regulation could refer to, the Advertising Commission mentions information on a product's or service's content, composition, and properties, appropriate use, storage and maintenance of the product, price and terms of payment, relations in general between seller and buyer, and who manufactures, imports or markets the product or supplies or carries out the service.

In principle the proposed Act covers all kinds of sales messages. The Commission has found that despite the difficulties in checking, the possibility of prescribing that information also be supplied in personal sales talk, whether it be written or oral, should be included. Primarily, however, mass distributed written advertising must be considered as a carrier of information. Only in exceptional cases it would be opportune to issue regulations on the supplying of information in other kinds of sales messages.

Obligation to give information can be taken to mean an absolute obligation to supply information in a certain way. Such absolute obligation to give information exists today in several fields, e. g. with regard to ready-packed foods. The obligation may also be relative in the sense that it applies only insofar as a producer uses a given medium to put across his sales arguments.

The Commission assumes that in principle sellers should be free to choose their means of competition. The obligation to give information should therefore be primarily relative. Regulations on relative obligation to give information can involve a producer or trader being liable to provide certain information in advertisements or in other statements used in marketing. Producers and traders who refrain from utilizing media covered by the information regulations will then not be obliged to give information. There is, however, also a need for regulations which involve an absolute obligation to give information. According to the Commission's proposals it will be possible to issue such regulations to cover information supplied in connection with a product or on the point of sale. Regulations involving an absolute obligation to give information may therefore include a duty for producers and traders to supply certain information by signs, tables of facts or similar, supplying information at the point of sale. The Commission also recommends a right to be vested in the Government to impose on producers and traders a duty to present standardized information upon specific request by a consumer. In view of the legal principles of the Freedom of the Press Act, regulations involving absolute obligation to give information would not apply to printed material in the meaning of the Freedom of the Press Act.

In connection with the issue of a regulation prescribing an obligation to give information, directives should also be issued with regard to how information is to be formulated.

The producers responsible for information should themselves carefully ensure that the regulations are enforced, but if the proposed legislation is to have the desired effect, public supervision will be required. It will be the task of the Government to appoint a supervisory authority. The Commission proposes that central supervision be divided between the Consumer Board and the Consumer Ombudsman in accordance with certain bases drawn up to by the Commission.

A person who deliberately or by negligence contravenes a regulation issued under the terms of the Act may be sentenced to a fine or prison for a maximum of 12 months. Initially, however, the supervisory authority should confine itself to issuing a warning. This should often be sufficient to prevent the violation being repeated, and should then not lead to legal proceedings.

6 Other measures appertaining to advertising policy (chapter 7)

In a concluding chapter the Commission deals with some other questions concerning advertising. These questions have not direct connection with the legislation on information in advertising proposed in this report.

6.1 *Corrective advertising*

The Commission has considered whether Sweden should introduce an equivalent to the corrective advertising applied in certain cases in the United States by the Federal Trade Commission. Corrective advertising is intended to eliminate the faulty impression that a specific misleading piece of advertising may have left in the mind of the consumers or others to whom it was directed (residual effect). The Commission has found that there are considerable difficulties involved in assessing the efficacy of corrective advertising from the point of view of the consumers, and in formulating criteria for extent, media selection, intensity, and formulation, that can be handled practically and that meet reasonable demands for legal security. In addition if a corrective sanction is to be effective, it must be possible to enforce publication of the corrective advertisement. To make it possible to enforce such publication in a periodical would, in the opinion of the Commission, involve changes in the Freedom of the Press Act. The Commission considers that any further contemplation of corrective advertising should be postponed pending practical experience of the legislation proposed in this report, and of the continued application of the Marketing Practices Act.

6.2 Exemption from taxation in certain cases

When drawing up the report Advertising I -- Taxation of Advertising, the Commission considered the possibilities of creating an exemption rule, granting tax exemption for advertising which meets certain requirements as to informative content. The legislation which is proposed in this report, however, achieves to a great extent the aims which the exemption rule in question was intended to further. In view of this and for various other reasons which the Advertising Commission has listed in more detail (section 7.2) the Commission no longer considers the question to be topical.

6.3 Aspects regarding the volume of advertising

The Commission's findings indicate that advertising costs differ considerably between industries and groups of products. Members of the Commission have claimed that advertising in certain product groups and industries seems to be exaggeratedly extensive and may involve disadvantages, i. a. seen from the point of view of competition and of the consumers. In view of this therefore the Commission has considered special legislation to counteract the exaggerated use of advertising.

During the Commission's discussions, however, it has been put forward that variations in advertising intensity are largely due to differences in the potential buyers' knowledge about the respective products and to differences in the marketing of these goods.

In the opinion of the Commission advertising must be judged in its context of total marketing. The Minister of Trade has anticipated that within the very near future he will appoint a Commission to make a general survey of the Restrictive Trade Practices Act of 1953 (konkurrensbegränsningslagen). The Advertising Commission also feels that the question of special legislation dealing with the exaggerated use of advertising should be included in the tasks of the commission which is to be appointed.

6.4 Ban on the advertising of certain harmful products

A ban on the advertising of certain harmful products has in recent years been discussed in Sweden. In present this question is being considered by the Board of Health and Welfare and the Commission on Alcohol Policy. In the opinion of the Advertising Commission the possible effects of a ban on advertising on the marketing and consumption of a certain product cannot be assessed without taking consideration to other measures which may be taken to restrict the consumption of the product in question, e. g. altered forms of distribution. In view of this and of the work being done by the Board of Health and Welfare and the Commission on Alcohol Policy, the Advertising Commission does not deal in any detail with the question of the effects of a ban on the advertising of tobacco and alcoholic beverages.

Résumé

1 Base générale (chapitre 1)

La Commission d'Étude de la Publicité (Reklamutredningen) a eu pour mission de mettre en lumière l'étendue, les tâches et les effets de la publicité du point de vue des consommateurs, des entreprises et de toute la communauté. Pour remplir cette mission, la commission a collecté et travaillé une grande quantité de renseignements concernant la publicité en Suède et à l'étranger, et ceux-ci furent présentés dans les rapports Publicité II. Description et analyse (SOU 1972: 7) et Publicité IV. Frais et facteurs déterminants de la publicité (SOU 1973: 11). Dans le rapport Publicité I. Imposition de la publicité (SOU 1972: 6), la commission a soulevé, entre autres, la question de l'étendue raisonnable de la publicité et fait un jugement des tendances actuelles de son développement. Dans Publicité III. Publicité télévisée (SOU 1973: 10), la commission a traité, entre autres, la question d'émissions publicitaires à la télévision.

Les directives de la commission réfèrent au débat qui porta sur l'importance de la publicité pour les consommateurs. En relation avec ceci, la commission a consacré dans Publicité II un chapitre de principe (chapitre 11) à la publicité du point de vue des consommateurs. En Suède, la politique des consommateurs a été axée au cours des dernières années sur une aide active aux consommateurs et sur une amélioration de leur position par rapport aux producteurs, distributeurs et commercialisateurs. Les grandes lignes pour la politique des consommateurs, en Suède ont obtenu l'accord de pratiquement toutes les orientations d'idées politiques. Une idée majeure de cette politique est que la position des consommateurs sur le marché doit être améliorée. notamment en leur fournissant de meilleures informations sur les offres du marché. Ici, il devrait incomber à tous ceux qui exercent une activité commerciale de fournir les renseignements dont les consommateurs ont besoin lors du choix entre différentes marchandises et différents services. Dans la majeure partie du présent rapport, la commission traite la question de l'utilisabilité de la publicité comme moyen de transmission d'informations de faits, des industriels et commerçants aux consommateurs.

2 Besoin d'information du consommateur et publicité (chapitre 2)

Le besoin d'information des consommateurs varie fortement suivant, par exemple, les connaissances de chaque consommateur, la nature du produit et jusqu'à quel point est arrivé le consommateur dans ses réflexions sur l'achat. Les mesures visant à accroître et à améliorer les informations données aux consommateurs doivent par conséquent être basées sur des analyses des besoins pratiques. Dans de nombreux cas, cela exige des études spéciales, alors que dans d'autres cas, il peut cependant être facile de constater le besoin d'une certaine information sur la base d'expériences antérieures.

L'information de produit dont les consommateurs ont besoin peut concerner, d'une part, les propriétés du produit, d'autre part, le prix et les conditions de paiement ainsi que d'autre part, le service et d'autres facteurs dans le rapport entre le vendeur et l'acheteur après l'achat. Des exemples d'information de produit souvent intéressante pour le client sont des renseignements sur les domaines d'application pour lesquels un produit est approprié, la déclaration du contenu ou des propriétés d'un produit, et des instructions sur l'entretien, le stockage etc. D'une manière générale, une information de prix revêt une grande importance pour le consommateur. Selon la commission, la fourniture d'information de prix est souvent insuffisante. Cela dépend partiellement du fait que de nombreux fabricants et importateurs éprouvent des difficultés pour donner des prix dans leur publicité en raison de l'interdiction des prix imposés. L'information aux consommateurs également semble souvent incomplète en ce qui concerne le service après-vente, les garanties et autres conditions de vente.

Pour qu'il soit possible d'en tirer profit, l'information doit être conçue d'une manière opportune et facilement accessible. Elle doit notamment être conçue de manière qu'il soit facile de comparer entre elles différentes marques d'une certaine marchandise. Par conséquent, l'information doit être normalisée dans la mesure du possible en ce qui concerne aussi bien son contenu que sa conception.

Les possibilités de communiquer une information normalisée aux consommateurs via la publicité varient, entre autres, en vue du support utilisé, de la nature de l'objet de la publicité et du caractère de l'information en question. En ce qui concerne des articles de consommation courante, la publicité en boutique semble être la meilleure solution pour transmettre une information qui complète la propre argumentation du vendeur. Pour des articles de choix, par exemple des vêtements et des chaussures, aussi bien la publicité en boutique que celle de la presse peuvent entrer en ligne de compte pour l'information normalisée. Pour des articles de longue durée, par exemple des voitures et des réfrigérateurs, il existe des catalogues et autres imprimés qui font office de support d'information normalisée.

Lors du jugement économique de ce que signifierait une information accrue de la publicité, principalement sous forme d'information norma-

lisée, il faut mettre du côté des revenus les économies de ressources pour les consommateurs, grâce à une meilleure accessibilité à l'information. Dans le compte des dépenses doit entrer ce qu'il coûte à analyser le besoin d'information ainsi qu'à mettre au point, propager et contrôler l'information. La commission n'a pas trouvé possible d'effectuer des calculs exacts, mais il est probable, entre autres, sur la base d'indications de frais pour l'étiquetage donnant des caractéristiques de la marchandise, que les frais additionnels pour une information normalisée dans la publicité seraient relativement insignifiants.

3 Règles en vigueur sur l'obligation de renseignement etc. (chapitre 3)

Dans le chapitre 3 est donné un rapport sur la législation et sur l'activité de certaines autorités présentant de l'intérêt en relation avec les réflexions sur la communication d'information dans la publicité.

La commission constate que la législation dans le domaine du droit civil manque de règles générales sur l'obligation de renseignement incombant au vendeur. En ce qui concerne la réglementation de la commercialisation, l'exigence centrale dans *la loi de 1970 sur la commercialisation* (lagen om otillbörlig marknadsföring), quant à la solvabilité, n'implique pas seulement une obligation de renoncer à des indications positivement fausses ou fallacieuses dans la publicité et autre commercialisation, mais également et dans de nombreux cas, une obligation de fournir des indications pour qu'un effet erroné d'une mesure de commercialisation soit neutralisé. Toutefois, il n'est pas possible en revendiquant la loi de 1970 sur la commercialisation d'édicter des injonctions indépendantes qu'une mesure de commercialisation doit être effectuée ou qu'elle doit être conçue d'une certaine manière, par exemples qu'une marchandise soit marquée d'une certaine manière ou que certains renseignements soient fournis. Par contre, il existe une législation pour certains domaines limités de marchandises et articles, laquelle contient de règles d'effet général sur l'obligation de donner une certaine information par marquage de la marchandise ou de son emballage.

4 Points de départ de la commission (chapitre 4)

4.1 *La publicité comme moyen de politique d'information des consommateurs*

Selon l'opinion de la commission, ce qui est décisif pour le jugement de l'utilisabilité de la publicité comme instrument de politique d'information des consommateurs doit être s'il est approprié de points de vue d'économie communautaire et autres d'imposer aux annonceurs une certaine obligation d'information dans le cadre de la mission de la

publicité qui est de favoriser l'écoulement de marchandises, articles et services.

Une condition y afférente est que l'information désirée aux consommateurs ne puisse pas être mieux transmise et meilleur marché à l'aide de quelque moyen autre que la publicité. L'idée que par une accessibilité fortement accrue à des renseignements de la part des consommateurs et procurée par des autorités responsables, les consommateurs auraient d'une manière générale une information bien équilibrée n'est pas du tout réaliste. Les ressources exigées pour que l'on puisse supposer qu'un tel système fonctionne d'une manière satisfaisante n'existeront pas dans un avenir même prévisible, selon ce qu'estime la commission. La publicité et l'information au consommateur doivent être considérées comme des moyens d'information complémentaires.

Les réflexions de la commission sur la publicité comme support d'information mènent à la conclusion que dans de nombreux domaines, la publicité peut devenir un moyen approprié pour satisfaire dans une grande mesure le besoin des consommateurs d'une information standardisée sur le produit.

4.2 *Accord ou obligatorium*

Le but d'utiliser efficacement la publicité comme support d'information sur le produit et destinée aux consommateurs peut être favorisé par des initiatives au sein de la vie industrielle et commerciale. Toutefois, il n'est guère réaliste de penser que l'on puisse se baser exclusivement sur des mesures au sein même de la vie industrielle et commerciale pour pouvoir profiter efficacement de la publicité comme instrument d'information. Il devrait être indispensable d'exiger une certaine possibilité d'orientation de la part de l'état.

Une orientation du contenu d'information de la publicité devrait s'effectuer par un système de pourparlers, selon lequel une autorité discute avec des organisations de l'industrie ou de commerce ainsi qu'avec des industriels et commerçants sur la manière appropriée de mettre à profit les desiderata d'information de consommateurs sur le produit via la publicité et autres mesures de commercialisation.

En principe, l'activité de pourparlers doit être centralisée chez une autorité qui reçoit pour mission de défendre les intérêts des consommateurs sur le marché. Une telle centralisation donne les meilleures garanties de supervision et de conséquence dans le traitement de ces questions.

La commission a étudié la question de savoir si l'activité de pourparlers doit être confiée à l'Office des Consommateurs (konsumentverket) ou à l'Ombudman des Consommateurs (abréviation suédoise KO). La commission a opté pour la première alternative. L'Office des Consommateurs dispose déjà dans une grande mesure des ressources du type qui est nécessaire pour la mise au point de règles pour une information normalisée, alors que le KO en est principalement dépourvu. La commission n'est pas entrée dans le détail de la conception précise de ces pourparlers, mais a estimé que ces derniers devaient être élaborés par

l'Office des Consommateurs de concert avec les représentants de la vie industrielle et commerciale et sur la base des expériences obtenues progressivement. Toutefois, la commission souligne qu'il est essentiel que les commerçants et les industriels soient représentés aussi bien que possible lors des pourparlers. Souvent, il devrait aussi être approprié que les pourparlers se déroulent en commun avec des représentants des différents maillons de la chaîne de distribution.

La commission a décidé que la transgression d'un accord résultant de pourparlers ne doit pas entraîner de sanctions. Toutefois, il y a lieu d'effectuer un contrôle du respect de l'accord et ce contrôle doit incomber aussi bien aux autorités qu'à la vie industrielle et commerciale.

Selon l'opinion de la commission, un système de pourparlers, même s'il fonctionne bien, doit être complété par des règles permettant à l'état de prescrire une information obligatoire sur le produit, et fournie aux consommateurs par les industriels et commerçants. A l'aide de prescriptions générales, il est impossible de décider en détail quand et comment des industriels et commerçants de différentes catégories doivent être obligés de donner des informations dans leur publicité. La législation permettant à la communauté de mettre à exécution des exigences quant à la fourniture d'information doit donc être élaborée pour que les règles détaillées sur l'information à donner ainsi que quand et comment elle doit être fournie, puissent croître successivement et avec la coopération de représentants des intérêts concernés.

La commission a étudié deux alternatives différentes techniques et juridiques, pour une telle législation. La première est de compléter la loi de 1970 sur la commercialisation par une stipulation à rédaction générale et du type de clause générale. La seconde alternative est d'adopter une loi cadre donnant compétence au Gouvernement ou à l'autorité désignée par ce dernier, d'édicter des prescriptions à ce sujet. Les réflexions de la commission ont abouti à la conclusion que l'alternative avec loi cadre est à préférer.

4.3 *Structure de la transmission d'information*

Un système avec information normalisée transmise via la publicité exigerait souvent une coopération entre différents maillons de la chaîne de fabrication et de distribution. Une question revêtant par conséquent une grande importance est de savoir quels sont les maillons de la chaîne de commercialisation que peuvent coopérer dans un processus d'information du type dont il est question maintenant, et quelles sont les missions qui doivent être octroyées aux maillons respectifs.

La commission divise comme suit les différentes phases du processus d'information : mise au clair de données sur le produit ou les conditions de vente, compilation de ces données en bases d'information, production de l'information à adresser aux consommateurs ainsi que distribution et fourniture de l'information aux consommateurs.

La mission de produire les données devant être mises à la base de

l'information sur la composition, les propriétés etc. d'une marchandise ainsi que la compilation de ces données en bases d'information devrait d'une manière générale incomber au fabricant, alors que des compilations concernant des conditions de prix et de paiement ainsi que des conditions de vente devraient, en principe, revenir au commerce de détail. La distribution de l'information normalisée doit être exécutée par chaque industriel ou commerçant qui se sert du moyen de publicité en question. Cela signifie que les détaillistes doivent répondre de la diffusion de l'information devant se trouver au lieu de vente, et que quiconque passe une annonce ou présente une certaine publicité directe doit répondre du respect des conditions d'information dans l'annonce ou la publicité.

4.4 Loi sur la liberté de la presse et obligation d'information

La commission a discuté la question de savoir si une législation du type sur lequel elle est en train de réfléchir est compatible avec les dispositions de la loi de 1949 sur la liberté de la presse. Selon la loi, l'obligation d'information ne doit être liée qu'à une activité commerciale et ne viser que des conditions purement commerciales. Par conséquent, la loi ne comprend pas des présentations concernant la communication de nouvelles et la formation d'opinions dans la communauté. Il n'est pas non plus question que le commerçant ou l'industriel doit pouvoir être obligé de publier une certaine communication dans un imprimé. Par contre, le commerçant ou l'industriel qui choisit de faire de la publicité dans un imprimé doit pouvoir être obligé de fournir une certaine information dans la publicité. La commission a trouvé qu'une législation conçue de cette manière est en accordance avec l'interprétation du sens de la liberté de la presse qui est acceptée depuis longtemps.

5 Projet de loi de la commission (chapitres 5 et 6)

Par la loi proposée, le Gouvernement ou l'autorité désignée par celui-ci reçoit le droit d'édicter des prescriptions sur la fourniture d'information. Ainsi, des prescriptions spéciales doivent pouvoir être édictées administrativement sur la base de la loi. Selon l'opinion de la commission, la délégation effectuée par le Gouvernement doit être adressée en premier lieu à l'Office des Consommateurs en sa qualité d'autorité responsable en premier lieu de la politique envers les consommateurs.

La loi proposée ne donne que le cadre de la compétence du Gouvernement. Des décrets doivent être adressés aux industriels et commerçants et prescrire une information concernant des marchandises ou des services offerts au consommateur. Une condition pour qu'une telle prescription puisse être édictée est que l'information revête une importance essentielle du point de vue des consommateurs. Elle ne doit pas être édictée s'il y a une raison fondée de supposer que l'information sera quand même fournie, par exemple parce que l'industriel ou

commerçant concerné s'engage volontairement à donner les renseignements visés. Avant qu'une prescription soit édictée, les représentants des industriels et commerçants concernés reçoivent la possibilité de donner leur opinion.

Une prescription doit pouvoir être édictée en ce qui concerne aussi bien des marchandises que des services. La commission n'a pas traité en détail la question des domaines de marchandises et de services pour lesquels il est motivé d'édicter des prescriptions. En ce qui concerne des marchandises, la commission se réfère à l'examen effectué par la Commission d'Etude sur le Label informatif de Marchandises (cf. le rapport de cette commission, SOU 1973: 20, pages 88-92). Quant aux services, la Commission d'Etude de la Publicité estime qu'il y a lieu de s'intéresser, par exemple aux assurances, aux réparations et à l'activité de location.

L'information que l'industriel ou commerçant doit pouvoir être obligé de fournir doit être de nature purement commerciale. A titre d'exemple de ce que peut viser une prescription, le projet de loi mentionne une information sur le contenu, la nature et la propriétés de la marchandise ou du service, l'utilisation appropriée, la conservation et l'entretien de la marchandise, les conditions de prix et de paiement, et par ailleurs les rapports entre le vendeur et l'acheteur ainsi que la personne qui fabrique, importe ou vend la marchandise, ou bien fournit ou exécute le service.

En principe, le projet de loi couvre toutes les sortes de communications de vente. La commission a constaté que malgré les difficultés de contrôle que existent, il n'y a pas lieu d'exclure la possibilité de prescrire la fourniture d'information même en cas d'argumentation personnelle de vente, que celle-ci soit écrite ou verbale. Toutefois des présentations de publicité écrites et distribuées en masse doivent entrer en ligne de compte, en premier lieu comme supports de publicité. Seulement exceptionnellement, il peut devenir d'actualité d'édicter une prescription sur la fourniture d'information en d'autres types de communications de vente.

Par obligation d'information, on peut entendre une obligation absolue de donner une information d'une certaine manière. Une telle obligation absolue d'information existe aujourd'hui dans plusieurs domaines, par exemple en ce qui concerne les produits alimentaires empaquetés. L'obligation peut également être relative, en ce sens qu'elle n'entre en vigueur que dans la mesure où un industriel ou commerçant se sert d'un certain support de publicité pour son argumentation de vente.

La commission se base sur le fait que les vendeurs doivent, en principe, avoir la liberté de choisir les moyens de concurrence. L'obligation d'information doit donc être en premier lieu relative. Une prescription sur l'obligation relative d'information peut impliquer que l'industriel ou commerçant est obligé de donner une certaine information dans des annonces ou autres présentations qui sont utilisées lors de la commercialisation. Tout industriel ou commerçant qui renonce à utiliser des moyens concernés par la prescription d'information ne sera alors pas touché par cette obligation.

Toutefois, il existe également un besoin de prescriptions impliquant

une obligation absolue d'information. Selon le projet de la commission, de telles prescriptions doivent pouvoir être édictées pour une information devant être fournie en relation avec la marchandise ou le lieu de vente. Une prescription concernant une obligation absolue d'information peut donc signifier que l'industriel ou le commerçant est obligé de fournir une certaine information en marquant la marchandise ou son emballage, ou bien encore sous une autre forme, par exemple à l'aide d'enseignes, panneaux, feuillets techniques ou analogue fournissant l'information sur le lieu de vente. Selon le projet de la commission, une prescription doit aussi pouvoir impliquer l'obligation pour l'industriel ou le commerçant de fournir, sur demande spéciale, au consommateur une information sous une certaine forme. En vue des principes de droit de liberté de la presse, une prescription relative à une obligation absolue d'information ne doit pas comprendre un écrit imprimé au sens de la loi sur la liberté de la presse.

En relation avec l'édition d'une prescription sur l'obligation d'information, il y a également lieu d'avoir des stipulations sur la forme que doit avoir l'information.

Les industriels ou commerçants responsables de l'information doivent eux-mêmes veiller minutieusement à ce que les prescriptions soient respectées. Pour que la loi puisse avoir l'effet prévu et être un moyen actif dans la politique des consommateurs, il est cependant nécessaire d'avoir un contrôle public. Il doit incomber au Gouvernement de nommer l'autorité de contrôle. La commission propose que le contrôle central soit réparti entre l'Office des Consommateurs et l'Ombudsman des Consommateurs suivant certaines bases énoncées par la commission.

Quiconque, intentionnellement ou par négligence, transgresse une prescription selon la loi doit pouvoir être passible d'amende ou d'une peine de prison d'un an au maximum. Toutefois, les autorités de contrôle doivent tout d'abord faire remarquer la transgression à l'industriel ou au commerçant. Souvent, cela doit être suffisant pour empêcher une répétition de la transgression et, dans ce cas, des poursuites ne doivent pas avoir lieu.

6 Autres mesures de politique de publicité (chapitre 7)

Dans un chapitre concluant, la commission traite certaines mesures concernant la publicité et qui ont été discutées dans le débat visant à la protection des consommateurs. Ces mesures n'ont aucun lien direct avec la législation relative à la fourniture d'information dans la publicité et proposée dans ce rapport.

6.1 *Publicité rectificative*

La commission a soupesé s'il n'y avait pas lieu d'adopter en Suède une correspondance à l'institut de "corrective advertising" appliquée dans quelques cas par la Federal Trade Commission aux Etats-Unis. Cela a

pour but d'éliminer l'impression erronée d'une certaine présentation de publicité prêtant à confusion et qui peut subsister dans l'esprit des consommateurs ou d'autres personnes auxquelles la publicité en question a été adressée (effet subsistant). La commission a constaté qu'il était extrêmement difficile de juger l'efficacité de l'institut du point de vue des consommateurs ainsi que d'établir des critères pour l'étendue, le choix de moyen, l'intensité et la forme qui soient "manipulables" dans la pratique et satisfassent à des exigences raisonnables quant à la sécurité de droit. En outre, il doit être possible de rendre obligatoire la publication de la rectification pour qu'une sanction portant sur une telle rectification soit efficace. Pour qu'une publication dans un périodique puisse devenir obligatoire, la commission estime qu'il est nécessaire de modifier la loi sur la liberté de la presse.

La commission pense qu'une législation sur la publicité rectificative peut attendre, jusqu'à ce que soient obtenues les expériences, d'une part, de la loi proposée dans le présent rapport et, d'autre part, de la poursuite de l'application de la loi de 1970 sur la commercialisation.

6.2 *Dispense d'imposition dans certains cas*

Au cours de l'élaboration de Publicité I, Imposition de la publicité, la commission a étudié les possibilités de créer un institut dit de dispense et conçu pour qu'une réduction d'impôt puisse être accordée pour la publicité qui remplit certaines conditions sur le contenu informatif. Toutefois, la législation proposée dans le présent rapport satisfait dans une importante mesure aux buts que cet éventuel institut de dispense vise à favoriser. En vue de cela et pour certains autres motifs présentés en détail par la commission, celle-ci estime que la question ne revêt désormais plus un caractère d'actualité.

6.3 *Aspects volumétriques de la publicité*

La cartographie de l'étendue de la publicité, effectuée par la commission, fait ressortir que les frais de publicité sont répartis très irrégulièrement sur les branches et les groupes de marchandises. Au sein de la commission, il a été souligné que les efforts de publicité de la part de certains groupes de marchandises et branches paraissent inutilement grands et qu'ils peuvent impliquer des inconvénients, notamment du point de vue de la concurrence et du point de vue des consommateurs. Sur cette base, la commission a soupesé l'élaboration d'une législation spéciale contre l'usage exagéré de publicité.

Selon l'opinion de la commission, la publicité doit nécessairement être jugée dans son contexte avec la commercialisation totale. Dans un très proche avenir, le ministre du commerce demandera à une commission de procéder à une révision générale de la loi de 1953 sur les pratiques anti-concurrentielles (konkurrensbegränsningslagen). La commission estime que même la question d'une législation spéciale contre l'usage exagéré de publicité doit faire partie des travaux de la future commission.

6.4 *Interdiction de publicité pour certaines marchandises nuisibles*

Au cours des dernières années a été discutée en diverses occasions une interdiction de la publicité pour certaines marchandises nuisibles. La question est actuellement traitée au sein de la Direction Nationale de la Santé Publique et de la Prévoyance Sociale ainsi qu'au sein de la Commission de la Politique de l'Alcool. La Commission d'Etude de la Publicité estime que les effets éventuels d'une interdiction de la publicité pour la commercialisation et la consommation d'une certaine marchandise ne doivent pas être jugés sans prendre en considération d'autres mesures pouvant être prises pour limiter la consommation de la marchandise en question, par exemple des formes de distribution modifiées. La commission estime pour sa propre part qu'il n'y a pas lieu de pénétrer plus en détail la question des effets d'une interdiction de publicité pour le tabac et les boissons alcoolisées.



Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Ratttegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanen av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]

Sänkt pensionsålder m. m. [15]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]

Förslag till skatteomläggning m. m. [20]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]

Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]

Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]

Reklam V. Information i reklamen. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet.

1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]

Rättegången i arbetstvister. [8]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1.

Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18]

Markanvändning och byggande. [21]

Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]

Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri.

Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport

2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4.

Svensk industri. Delrapport 4. [14]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

