

Remissyttrande - Delbetänkande av utredningen Ett moderniserat konsumentskydd (SOU 2021:17)

Konsumentverket är i huvudsak positivt till den föreslagna implementeringen av direktiv (EU) 2019/2161. Konsumentverket lämnar därutöver följande synpunkter.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Författningsförslaget avseende alkohollagen innehåller en hänvisning till radio- och tv-lagen (2010:696) som är fel.

Moderniserade bestämmelser om otillbörlig marknadsföring

5.4.2 Köperbjudanden på en marknadsplats online

Konsumentverket instämmer i att det kan vara svårt för konsumenterna som använder marknadsplatser att förstå vem som är deras avtalspart och hur deras rättigheter och skyldigheter påverkas. Konsumentverket ser därför positivt på förslaget om att införa en uttrycklig bestämmelse om informationskrav vid köperbjudanden på en marknadsplats online.

5.6 Konsumentrecensioner

Konsumentverket delar bilden av att konsumentrecensioner tillmäts stor betydelse när konsumenterna fattar köpbeslut. Det är också allt vanligare att webbsidor har en stor mängd positiva recensioner publicerade redan när de driftsätts, innan näringsidkarna har hunnit få några kunder. Konsumentverket ser därför positivt på förslaget.

Information om prissänkningar

6.3.1 Tillkännagivande av prissänkningar ska innehålla uppgift om tidigare pris

När det gäller begreppet tidigare pris så ställer sig Konsumentverket frågande till hur det förhåller sig till ordinarie pris. Som betänkandet får förstås behöver det pris som varit det lägsta under 30-dagarsperioden inte alltid vara ett ordinarie pris, samtidigt som det i vissa fall kan vara det.

Konsumentverket ställer sig positivt till förslaget men ser samtidigt en inte obetydlig risk att näringsidkare kommer frångå användningen av prissänkningar, och i högre grad använda sig av jämförelser med rekommenderade priser i syftet att framhäva prisfördelar. Ett rekommenderat pris behöver inte ha någon koppling alls till näringsidkarens egna pris, vilket kan medföra svårigheter för konsumenten att förstå innebörden av en sådan jämförelse.

Konsumentverket ser även positivt på att utredningen bedömer att den nya bestämmelsen om prissänkningar ska gälla samtliga produkter som omfattas av PIL. Syftet att skydda konsumenter från vilseledande prissänkningar gör sig gällande inte bara i fråga om varor utan även när det gäller tjänster och andra nyttigheter.

Moderniserade bestämmelser om distansavtal och avtal utanför affärslokaler

7.2.3 Ändringen i undantaget om passagerartransporttjänster

Med anledning av att bestämmelsen i 3 a § AVLK redan är tillämplig på avtal om passagerartransporttjänster bedömer utredningen att någon ändring i DAL inte är nödvändig för att genomföra ändringen i direktivet. Konsumentverket instämmer i att en ändring visserligen inte är nödvändig, men ser samtidigt ett värde i att göra det tydligare för näringsidkare att de inte får debitera mer än grundläggande samtalstariff. Utöver att villkor som innebär en förhöjd taxa för att ta kontakt med näringsidkaren per telefon kan bedömas som oskäliga kan konsumentenskyddet, på ett väl avvägt sätt, stärkas genom en uttrycklig bestämmelse i DAL.

7.2.4 Varor som säljs exekutivt eller på annat sätt tvångsvis med stöd av lag

Konsumentverket instämmer i att det inte finns något skäl att undanta varor som säljs exekutivt, eller genom andra tvångsvisa försäljningar med stöd av lag, från DAL:s tillämpningsområde. Det kan vara svårt för en konsument att uppfatta eller inse konsekvensen av att säljaren till exempel är ett konkursbo, och därför finns ett behov av konsumentenskyddande regler.

7.3 Definitioner

Konsumentverket ser positivt på införandet av de föreslagna definitionerna och att samstämmighet med den nya konsumentköplagen eftersträvas. När det gäller utredningens bedömning att en definition av begreppet *funktionalitet* inte behöver införas i DAL anser dock Konsumentverket att en sådan definition skulle öka förståelsen för begreppet för såväl näringsidkare som konsumenter. Risken är annars att begreppets fulla innebörd missförstås, samtidigt som ett informationskrav som inbegriper funktionalitet införs i lagen.

7.4.1 Näringsidkarens kontaktuppgifter

Konsumentverket ser positivt på förslaget att använda uttrycket *i en läsbar och varaktig form* i lagtexten då det är inarbetat nationellt. Stöd för användningen av uttrycket läsbar finns därtill i direktivsbestämmelserna bakom 2 kap. 3 § DAL.

7.4.3 Information om att det finns en rättslig garanti

Konsumentverket instämmer i att begreppet rättslig garanti motsvarar den reklamationsrätt som följer av svensk konsumentskyddslagstiftning. Om uttrycket *rättslig garanti* införs i lagen finns risk att det leder till begreppsförvirring hos både konsumenter och näringsidkare.

7.5 Avtal som ingås på en marknadsplats online

Konsumentverket ser positivt på förslaget om att införa definitioner och informationskrav vid avtal som ingås på en marknadsplats online. Konsumentverket har noterat att konsumenter har svårare att komma tillrätta med problem när det är otydligt vem som är motpart och vem som ansvarar för reklamationer. Det föreslagna informationskravet underlättar för konsumenten att ta vara på sina rättigheter.

7.7 Näringsidkarens skyldighet att ge konsumenten ett standardformulär för utövande av ångerrätten

Utredningen konstaterar att den svenska regleringen överensstämmer med direktivets nya lydelse och att inga nya lagändringar behövs. I övervägandet använder utredningen exemplet att det är möjligt att ingå avtal per telefon eller sms utan att samtidigt behöva ge konsumenten standardformuläret för utövande av ångerrätten genom det kommunikationssättet. Konsumentverket vill dock här påminna om de särskilda regler i 2 kap. 3 a § DAL som föreligger vid telefonförsäljning, nämligen kravet att konsumenten, efter samtalet, skriftligen accepterar näringsidkarens anbud för att avtalsbundenhet ska uppstå. Konsumentverket ställer sig frågande till om, och i så fall hur, dessa regler har påverkat utredningens bedömning.

7.8 Ångerfristen vid försäljning i konsumentens bostad och under utflykter

Försäljning som sker i konsumentens bostad och under utflykter medför en särskild risk för överraskningseffekter och ett potentiellt psykologiskt tryck på konsumenten. Vissa typer av varor och tjänster är så pass komplicerade och svårjämförda att det kan behövas längre tid än 14 dagar för att konsumenten ska kunna överväga om han eller hon vill stå fast vid avtalet. Det är inte heller ovanligt att vare sig näringsidkaren eller konsumenten känner till att ångerfristen kan förlängas i upp till ett år om näringsidkaren brister i sin informationsskyldighet. Att införa en ångerfrist om 30 dagar verkar därför vara en väl avvägd åtgärd för att stärka det civilrättsliga skyddet som DAL syftar till.

7.9.2 Avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll

Konsumentverket ser positivt på att det införs en tredje förutsättning för undantag om avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll.

7.9.3 Avtal som ingås vid försäljning i konsumentens bostad och under utflykter

Som tidigare har nämnts så innebär försäljning som sker i konsumentens bostad och under utflykter en särskild risk för överraskningseffekter och ett potentiellt psykologiskt tryck på konsumenten. Den nya direktivsbestämmelsen innebär att en utvidgning av ångerrätten endast kan göras för ett mycket begränsat antal varor och tjänster. En begränsning av undantagen från ångerrätten för dessa varor och tjänster är därför proportionerlig.

7.9.4 Reparationer som har fullgjorts

Konsumentverket motsätter sig utredningens förslag om att införa ett undantag för reparationsåtgärder som har fullgjorts. Den nuvarande regleringen i DAL är väl avvägd i och med att det redan finns en möjlighet att undanta ångerrätten om konsumenten uttryckligen har samtyckt till att tjänsten börjar utföras och gått med på att det inte finns någon ångerrätt när tjänsten har fullgjorts. Att näringsidkare drabbas av kostnader om de missat att ge konsumenten föreskriven information lyfts i vägledningen till direktivet som en accepterad och rimlig konsekvens.

Ett införande av undantaget riskerar också att leda till gränsdragningsproblem gällande begreppet *reparationsåtgärder*. Om tjänstens art är oklar kan det bli svårt för konsumenten att veta vilka olika förutsättningar som medför att ångerrätten undantas, det vill säga när det räcker med att konsumenten uttryckligen har begärt ett besök från näringsidkaren eller om konsumenten måste ha gått med på att det inte finns någon ångerrätt när tjänsten har fullgjorts.

Utökade möjligheter att påföra marknadsstörningsavgift

9.2 Behovet av ändringar i MFL

Konsumentverket ser positivt på att det blir möjligt att använda marknadsstörningsavgift som sanktion vid överträdelser av bestämmelserna i MFL generellt. Konsumentverket anser att vissa överträdelser som faller under 5 § MFL är allvarliga och har upplevt ett behov av att kunna yrka på marknadsstörningsavgift för att kunna ge näringsidkare en kännbar sanktion. Överträdelser av exempelvis 21 § MFL i kombination med andra överträdelser i DAL, samt överträdelser av PIL, bör kunna anses vara tillräckligt allvarliga för att avgiften ska kunna aktualiseras. Både PIL och DAL är viktiga lagar för konsumentskyddet, och i situationer då näringsidkare använder metoder som på flera sätt strider mot DAL blir överträdelserna sammantaget sett mycket allvarliga.

9.2.3 Utvidgade möjligheter att besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelser av MFL

Angående de vägledande kriterierna vid påförande av sanktioner i artikel 13.2 i direktiv 2005/29/EG som föreslås genomföras i MFL ser Konsumentverket vissa problem med kriterium b, "*eventuella åtgärder som vidtagits av näringsidkaren för att mildra eller avhjälpa den skada som konsumenterna drabbats av*". Här bör uppmärksammas att Konsumentverket inte sällan kommer i kontakt med näringsidkare som har överträtt bestämmelser i MFL och som kompenserar konsumenter först när Konsumentverket påpekar överträdelserna i ett tillsynsärende eller en stämningsansökan. Konsumentverket anser att näringsidkare i aktuellt sammanhang inte ska kunna dra någon nämnvärd nytta av ett sådant agerande.

En rimlig förutsättning för att ett handlande ska kunna sanktioneras med direktverkande avgift är ett visst mått av förutsägbarhet. Som utredningen konstaterar ska en enskild i förväg kunna bedöma om en handling är laglig eller inte, samt vilken påföljd som eventuellt kan följa på handlingen. Som uppmärksammas i detta avsnitt kan överträdelser av god marknadsföringssed bestå i bland annat i marknadsföring som strider mot speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, normer som patent- och marknadsdomstolarna har skapat samt andra vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. 5 § MFL är en allmänt formulerad generalklausul med ett brett tillämpningsområde, men får sitt innehåll genom hänvisning till mer konkretiserade regler i olika former. God marknadsföringssed har följaktligen ingen självständig innebörd utan kan istället liknas vid en språngbräda till andra regler och vedertagna normer inom det marknadsrättsliga området. Konsumentverket instämmer i att om dessa regler i sin tur är tillräckligt konkretiserade kan den förutsägbarhet som bör krävas för en direktverkande sanktion som marknadsstörningsavgiften anses vara uppfylld.

9.2.4 Behovet av följdändringar

Konsumentverket anser att föreslagna ändringar av sanktionshänvisningar i annexlagstiftning till MFL kräver ytterligare överväganden. Detta för att säkerställa att konsekvensen av de ändringar som utredningen föreslår blir den avsedda, det vill säga att samtliga överträdelse av bestämmelser som hänvisar till 5 § MFL ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.

Av 17 kap. 9 § radio- och tv-lagen följer att samtliga överträdelse som uppräknas däri kan föranleda marknadsstörningsavgift. I 7 kap. 8 § alkohollagen och 7 kap. 8 § lag om tobak och liknande produkter görs i dagsläget dels en hänvisning till 5, 23 och 26 §§ MFL, dels en hänvisning till 29–36 §§ MFL avseende vissa överträdelse. De överträdelse som omfattas av den senare hänvisningen kan, utöver ett förbud vid vite, således även sanktioneras med marknadsstörningsavgift. Idag är marknadsstörningsavgift följaktligen en möjlig sanktion endast i de fall detta uttryckligen anges i den angivna annexlagstiftningen. Motsatsvis undantas alltså överträdelse som enbart hänvisar till 5, 23 och 26 §§ MFL från möjligheten till marknadsstörningsavgift. Måhända syftar också hänvisningen till 26 § MFL till att tydliggöra just detta förhållande (jmf. uttalande i prop. 1998/99:134 s. 177).

Enligt utredningens förslag ska hänvisningarna till 29–36 §§ MFL tas bort i annexlagstiftningarna och därmed avser utredningen möjliggöra marknadsstörningsavgift som sanktion vid överträdelse av annexlagstiftning och 5 § MFL. Mot den bakgrunden kan dock lämpligheten av en kvarvarande hänvisning till 26 § MFL i annexlagstiftningen ifrågasättas. Att aktuella bestämmelser i annexlagstiftningen enbart hänvisar till 5 och 23 §§ MFL är därför att föredra, alternativt att möjligheten till marknadsstörningsavgift på annat sätt förtydligas. För det fall hänvisningen till 26 § MFL består, särskilt när uttryckliga hänvisningar till 29–36 §§ MFL tas bort, riskerar det att skapa en felaktig uppfattning att det fortsättningsvis endast är förbud vid vite och inte marknadsstörningsavgift som kan komma i fråga – även vid sådana överträdelse som idag kan beläggas med marknadsstörningsavgift.

9.2.5 Beloppsgränserna för marknadsstörningsavgiften m.m.

Konsumentverket ser positivt på att den övre beloppsgränsen för marknadsstörningsavgiften tas bort. I betänkandet anges att *“syftet med förslaget är inte att det ska leda till någon generell höjning av avgifterna i praxis beträffande stora företag i förhållande till vad som gäller i dag.”* Konsumentverket ställer sig frågande till denna skrivning i och med att förslaget visst kan tolkas så att syftet är en generell höjning av avgiften, i vart fall avseende större bolag där detta är nödvändigt för att sanktionen ska vara kännbar.

Begreppet ”närmast föregående räkenskapsår”

Konsumentverket håller med utredningen om att det finns goda skäl för att tillämpa samma beräkningsgrund för marknadsstörningsavgiften som för konkurrensskadeavgiften, det vill säga med domens dag som utgångspunkt. Domstolens resonemang i MD 2012:17 kan dock tolkas så att lagtexten i sig

utgör ett hinder mot en sådan tillämpning. Det kan därför finnas behov av ett förtydligande.

9.2.7 Situationer där en avgift inte får påföras

Konsumentverket ser positivt på att talan om påförande av marknadsstörningsavgift för en överträdelse får tas upp till prövning om överträdelsen omfattas av ett förbud eller ett åläggande som har förenats med vite under förutsättning att talan om utdömande av vitet inte har väckts. Genom explicit lagstöd uppfylls både förutsebarheten och legalitetsprincipen. Näringsidkare bör inte kunna dra nytta av att KO utverkat ett förbud förenat med vite genom att fortsätta med affärsmetoderna, orsaka betydande konsumentskada och därefter inte riskera att få betala en marknadsstörningsavgift baserat på bolagets omsättning - inklusive den vinst som genererats av de förbjudna affärsmetoderna - utan enbart ett begränsat vitesbelopp.

9.5 Marknadsstörningsavgift i andra lagar

Konsumentverket noterar att utredningen lyfter att marknadsstörningsavgift skulle kunna aktualiseras för vissa andra konsumentskyddande bestämmelser som hänvisar till 10 § MFL som och avser utelämnande av väsentlig information. Utredningen landar emellertid i att detta kräver noggranna överväganden i varje enskilt fall och att det inte har funnits utrymme för detta inom ramen för utredningens uppdrag.

Konsumentverket utesluter inte att marknadsstörningsavgift kan vara en lämplig sanktion för vissa allvarigare överträdelser av måttfullhetskrav i speciallagstiftning, eftersom domstolarna likväl behöver göra en bedömning i det enskilda fallet om sanktionen lämpar sig eller inte. Konsumentverket anser emellertid att möjligheten att sanktionera överträdelser som innehåller måttfullhetskrav, som till sin natur innehåller en skönsässig bedömning, kräver ett noggrant övervägande utifrån varje enskilt fall. Möjligtvis krävs här sådana särskilda överväganden i ännu högre utsträckning än vad överträdelser av informationskrav enligt avsnitt 9.5 kräver, då dessa krav i regel är mer konkreta och därmed mer förutsägbara. Faktorer som vilken produkt och bransch som berörs av regelverket, förekomsten av domstolspraxis och vägledande allmänna råd eller andra vedertagna normer på området, bör också vägas in i bedömningen huruvida marknadsstörningsavgiften kan vara en lämplig sanktion.

Bestämmelser om sanktionsavgift i avtalsvillkorlagen

10.1 En möjlighet att besluta om sanktionsavgift

Konsumentverket ser positivt på att en sanktionsavgift föreslås som möjlig påföljd för överträdelser av AVLK. Det finns många villkor som är oskäligen och som innebär allvarliga överträdelser och konsumentskada, för att de strider mot tvingande konsumentskyddande lagstiftning men även för att de är

oskäligen på annat sätt, exempelvis för att de strider mot den praxis som utvecklas av domstolen.

10.6 Andra frågor som behöver regleras

Konsumentverket vill uppmärksamma utredningen på att det, avseende rättegångskostnader i mål om utdömande av sanktionsavgift, redan finns bestämmelser i 9 b § AVLK om rättegångskostnader. Något behov av komplettering föreligger dock inte.

Detta yttrande har beslutats av biträdande avdelningschefen Daniel Karfs. I handläggningen har också processrådet Ida Nyström, juristerna Cecilia Norlander, Emma Hedge, Emelie Neidre och föredragande juristen Daniel Eliasson deltagit.

.....
Daniel Karfs
Beslutande

.....
Daniel Eliasson
Föredragande