

<b>Målnummer:</b>	T474-85	<b>Avdelning:</b>
<b>Domsnummer:</b>	DT29-87	
<b>Avgörandedatum:</b>	1987-07-20	
<b>Rubrik:</b>	Konsumentverket har, efter att ha låtit undersöka ett antal lackskyddsmedel för bilar, i ett pressmeddelande lämnat missvisande uppgifter om resultatet av undersökningen. Fråga huruvida uppgifterna kan anses ha lämnats vid myndighetsutövning. 3 kap 2 § skadeståndslagen.	
<b>Lagrum:</b>	3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207)	
<b>Rättsfall:</b>		

---

**REFERAT**

Konsumentverket utsände d 18 sept 1981 ett pressmeddelande, vari inledningsvis angavs följande: Miljonbelopp förbrukas på värdelösa bilvårdsmedel.

Konsumenterna gör av med miljontals kronor i onödan varje år genom att välja fel lackskyddsmedel!

Det säger konsumentverket som testat 8 olika lackskyddsmedel på marknaden. Priserna för en lackskyddande behandling varierar enormt. Likaså kvaliteten. Testerna visar att ett helt vanligt, billigt polermedel är bättre än de påkostade polymervaxerna som marknadsförs som "bilvårdens mirakel" och andra lockande argument.

Vidare angavs i pressmeddelandet bl a:

Provningarna som utförts i samarbete med Statens Provningsanstalt visar att det lönar sig att polera/vaxa bilen. Nästan alla lackvårdsmedel har någon skyddande verkan. Skillnaderna mellan de olika produkterna är dock mycket stora.

Det är under senare tid som nya lackskyddsmedel brett ut sig på marknaden. De nya medlen kallas polymerer och är mycket lätta att anbringa. Enligt reklamen ska de ha en mycket bättre glans- och skyddseffekt än de traditionella fasta och flytande vaxerna.

Efter en redogörelse för vilka medel som ingått i provningarna, vilka egenskaper dessa omfattat och hur proven gått till anfördes:

Resultaten blev sålående:

Det bästa bilvårdsmedlet var det billigaste (vanligt flytande vax).

Vissa av de hårdlanserade dyra polymererna hade en mycket liten effekt och kunde t ex inte skydda bilen mot rost.

De två särklassigt dyra lackskyddsbehandlingarna - - - var klart sämre än det vanliga flytande vaxet på nästan alla punkter.

Vaxning med "supervax" i maskintvätt för bilar ger knappast billacken något skydd alls.

Inte något polermedel förbättrade stenskottskyddet jämfört med det skydd lacken ger.

Mot bakgrund av undersökningsresultaten kan man konstatera att marknadsföringen av de nya polymervaxerna är överdriven och i vissa fall direkt vilseledande.

KO/konsumentverket kommer med stöd av marknadsföringslagen att söka stoppa denna typ av marknadsföring. Den åtgärden samt informationen om undersökningens resultat beräknas spara miljonbelopp per år åt landets bilägare.

Trifolium AB är ett mindre företag som tillverkar bl a ett lackskyddsmedel, marknadsfört under beteckningen Glaze 90, vilket kan användas till bilar och båtar.

Trifolium väckte vid Stockholms TR talan mot staten och yrkade skadestånd med 566 000 kr jämte ränta. Som grund för yrkandet åberopades att staten - konsumentverket - genom försummelse vid myndighetsutövning vållat bolaget ren förmögenhetsskada.

Staten genom justitiekanslern bestred käromålet.

Till utveckling av sin talan anförde Trifolium: Lackskyddsmedlet Glaze 90 skiljer sig från traditionella bilvaxer bl a genom att det innehåller s k polymerer i stället för fett. Glaze 90 behöver därför inte poleras ut över lacken utan endast strykas på vilket är tidsbesparande. Polymerlackskyddsmedel (polymerer) tillverkas även av ett flertal andra företag och är som regel dyrare än bilvaxer. Glaze 90 är dock billigare än det på svenska marknaden dyraste bilvaxet. Trifoliums försäljning av Glaze 90 gick mycket bra. Under tiden okt 1980-sept 1981 såldes av produkten för sammanlagt 751 000 kr. I sin marknadsföring återgav Trifolium ett test av finska statens tekniska forskningsanstalt i vilket ingick såväl polymerer som traditionella vaxer. Enligt testet var Glaze 90 det näst bästa av de 14 testade lackskyddsmedlen. - Under 1981 uppdrog konsumentverket åt statens provningsanstalt att testa och jämföra traditionella bilvaxer och polymerer. Testet, i vilket Glaze 90 ej ingick, utvisade i stort att av de provade lackskyddsmedlen polymererna inte var bättre än de vanliga bilvaxerna. Den 18 sept 1981 gick konsumentverket ut med sitt pressmeddelande vilket refererades i radio, TV och ett stort antal tidningar. Följden av pressmeddelandet blev för Trifoliums del att försäljningen av Glaze 90 sjönk markant. - Konsumentverket har som ett led i sin verksamhet att övervaka marknaden låtit utföra testet hos statens provningsanstalt och har här efter redogjort för testresultatet i pressmeddelandet. Utsändandet av detta har bl a haft till syfte att påverka producenterna i fråga om marknadsföringen av polymerer och det innehåller också i sitt sista stycke uttalande om tilltänkta åtgärder enligt marknadsföringslagen. Pressmeddelandet har emellertid utformats så att det uttalar sig även om polymerer som ej omfattas av testet. Uttryck här för är rubriken "Miljonbelopp förbrukas på värdelösa bilvårdsmedel" och uttalandet i den löpande texten "Testerna visar att ett helt vanligt, billigt polermedel är bättre än de påkostade polymervaxerna". Såväl pressmeddelandets innehåll som uttalanden här efter från konsumentverkets sida ger vid handen att konsumentverket avsett att uttala sig om polymerer i allmänhet och tyder på att verket velat få bort polymererna från marknaden. Pressmeddelandet ingår i konsumentverkets marknadsinriktade aktiviteter och riktar sig mot producenter av polymerer samt innehåller även uttalande om tilltänkta åtgärder. Pressmeddelandet innebär alltså myndighetsutövning. - Konsumentverket har förfarit vårdslöst i sin myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap 2 § skadeståndslagen, dels genom att ge pressmeddelandet sådan utformning att även icke testade polymerer omfattades därav, dels genom att säga att polymerer är värdelösa utan att ha stöd här för. I vart fall har risk förelegat för att pressmeddelandet skulle uppfattas på detta sätt. Konsumentverkets urval av testmaterial har varit bristfälligt. Det fanns vid tiden för testet minst 11 polymerer av olika fabrikat på den svenska marknaden. Konsumentverket har låtit testa enbart ett mindre antal av dessa. Testet har ej heller omfattat vaxer och polymerer i samma prisklass. Konsumentverket har dragit felaktiga generella slutsatser av testet och har inte iakttagit den objektivitet och saklighet som åligger myndighet enligt 1 kap 9 § regeringsformen. - Den försäljningsminskning som drabbade Trifolium utgör skada i följd av konsumentverkets försummelse vid myndighetsutövning. Under de tolv månader som föregick pressmeddelandet inbringade Glaze 90 751 000 kr i intäkter, medan de tolv efterföljande månaderna gav 241 000 kr. Lägsta budgeterade försäljningsintäkt för tolv månadersperioden efter pressmeddelandet uppgick till 1 102 000 kr. Försäljningsintäkterna beräknas ha minskat med 866 000 kr. Med avdrag för tillverknings- och försäljningskostnader uppgår bolagets skada till 566 000 kr. - För det fall utsändandet av pressmeddelandet inte skulle anses som myndighetsutövning

gör Trifolium gällande att det utgjort ett led däri genom att konsumentverket efter pressmeddelandet vidtagit åtgärder mot producenter av polymerer som ingick i testet i syfte att beivra marknadsföringen, något som är att anse som myndighetsutövning. Den skada Trifolium lidit har för sådant fall ändå orsakats vid myndighetsutövning, dvs på grund av ett handlande som stått i nära samband med myndighetsutövning.

Staten anförde: Konsumentverkets åtgärd att upprätta och utsända pressmeddelandet utgör ej myndighetsutövning. Verket har till uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. I 3 § förordningen (1976:429) med instruktion för konsumentverket uppräknas de uppgifter som särskilt åligger verket. Bland dessa kan nämnas att utföra eller låta utföra undersökningar av olika varor tjänster eller andra nyttigheter och att informera konsumenterna om för dem väsentliga fakta och förhållanden. Så har också skett i detta fall. Konsumentverket har alltså låtit statens provningsanstalt utföra ett test på vissa polymerer, vilka marknadsförts på ett extremt sätt såsom mirakelmedel, och har herefter redovisat resultatet av testet i pressmeddelandet. Konsumentverket har inte uttalat sig om polymerer i allmänhet och har inte haft något syfte att få bort polymererna från marknaden. Pressmeddelandet hade karaktären av konsumentupplysning och är närmast att betrakta som serviceverksamhet. Glaze 90 har inte varit med i testet och omnämns inte heller i pressmeddelandet. Det är riktigt att konsumentverket efter pressmeddelandet förde förhandlingar med en producent av polymerer, som ingick i testet, och att därigenom myndighetsutövning förelåg gentemot denne. Trifolium har emellertid på intet sätt varit part i det ärendet. - För det fall påtalade åtgärder skulle bedömas ha utgjort myndighetsutövning har konsumentverket inte gjort sig skyldigt till fel eller försummelse. Om pressmeddelandet läses i sin helhet framgår att testresultatet redovisas på ett riktigt sätt och att de slutsatser konsumentverket dragit av testet är riktiga. I vart fall har konsumentverkets åtgärder inte inneburit något åsidosättande av de krav som kan ställas på verket enligt 3 kap 3 § skadeståndslagen. Ej heller föreligger adekvat kausalitet mellan konsumentverkets åtgärder och påstådd skada enär någon omständighet ej föreligger på grund varav verket skulle ha förutsett att pressmeddelandet kunde orsaka Trifolium skada. Konsumentverket kände över huvud inte till Trifoliums existens.

TR:n (t f chefsrådmannen Stigenberg, rådmannen Berzins och t f rådmannen Svanberg) anförde i dom d 14 juni 1984:

Domskäl. På begäran av Trifolium har förhör under sanningsförsäkran hållits med H.S. (verkställande direktör i bolaget). Vidare har parterna åberopat skriftlig bevisning.

Konsumentverkets åtgärd att upprätta och utsända pressmeddelandet utgör - mot bakgrund av verkets åligganden i fråga om konsumentupplysning och producentpåverkan samt med hänsyn till verkets auktoritet i marknadsfrågor - myndighetsutövning. Glaze 90 har emellertid ej omnämnts i pressmeddelandet och har ej förekommit i det test som däri behandlats. Glaze 90 har sålunda inte kunnat identifieras genom uttalandena i pressmeddelandet. Därför kan Trifolium - även om konsumentverkets nämnda åtgärd kan ha påverkat marknaden för polymerer i den riktning Trifolium påstått - inte anses i sådan mån ha varit föremål för myndighetsutövningen att skadeståndsskyldighet enligt 3 kap 2 § skadeståndslagen kan komma i fråga. Käromålet skall alltså ogillas.

Domslut. Käromålet ogillas.

Trifolium fullföljde talan i Svea HovR och yrkade bifall till sin vid TR:n förda talan.

Staten bestred ändring.

Trifolium åberopade till stöd för sin talan ett utlåtande av professor U.B.. Under rubriken Föreligger myndighetsutövning? anfördes där bl a:

Undertecknad har tagit ståndpunkt i frågan - långt innan jag hörde talas om förevarande rättstvist - i mitt arbete Svensk marknadsrätt, 1983, s 221-223 och hävdar där på anförda skäl att myndighetsutövning kan föreligga. Bl a uttalas följande:

"För att en myndighet skall bli skadeståndsskyldig krävs att den handlat inom ramen för sin myndighetsutövning. Med hänsyn till att konsumentverket enligt sin instruktion är ålagt att meddela konsumentupplysning, torde så vara fallet när verket informerar i pressmeddelanden m m om resultatet av tester, bristfälligheter hos enskilda varor och likn."

Inför utarbetandet av detta utlåtande har jag låtit översiktligt gå igenom konsumentverkets (KOV:s) pressmeddelanden för de senaste fem åren. KOV publicerar ett femtiotal pressmeddelanden per år. Dessa är av inbördes ganska olikartad karaktär. Det övervägande flertalet ger mera allmän information, särskilt om livsmedelspriser och förändringar däri samt om bensinförbrukning för personbilar och andra för konsumenterna intressanta energifrågor. Pressmeddelandena om livsmedelspriser brukar konkretiseras genom att anknyta till en eller flera "matkorgar" för en tänkt genomsnittsfamilj. Åtskilliga av KOV:s pressmeddelanden behandlar nya eller ändrade riktlinjer för marknadsföring och information om varor och tjänster som utfärdats av KOV eller förhandlingsöverenskommelser mellan KOV och näringslivsorganisationer och företag om avtalsvillkor m m. Vidare förekommer pressmeddelanden som redogör för träffade beslut i konkreta fall av marknadsdomstolen (MD) eller KO med tillämpning av marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen. Härutöver förekommer ett begränsat antal pressmeddelanden som ger mera allmän produktinformation eller likn. Pressmeddelanden som konkret - och därtill negativt - behandlar en viss angiven produkt eller slag av sådan (utan anknytning till ett träffat rättsavgörande) är relativt sällsynta. Det i målet aktuella pressmeddelandet framstår med sin ganska tillspetsade form som mer eller mindre unikt i det genomgångna materialet.

Det kan alltså klart slås fast att detta meddelande inte är representativt för KOV:s pressmeddelanden i allmänhet.

Det synes riktigt att beteckna många, förmodligen det stora flertalet, av KOV:s pressmeddelanden som upplysning till konsumenterna av servicekaraktär. Det synes mig emellertid helt klart att inte alla pressmeddelanden är av denna karaktär. Pressmeddelandena kan också vara ett utflöde av KOV:s medvetna marknads- och producentpåverkande verksamhet.

Utgångspunkten är här att KOV:s möjligheter att ingripa med krav på direkt förbud mot försäljning av olämpliga eller mindre ändamålsenliga produkter är mycket begränsade utanför produktsäkerhetsområdet. Det krävs härför att produkten skall vara "uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål" (4 § MFL, se närmare Bernitz, Svensk marknadsrätt s 205 ff). Utanför detta område kan emellertid KOV agera i andra former mot produkter som verket finner mindre lämpliga genom producentpåverkan och konsumentupplysning (Svensk marknadsrätt s 220 f). Linjerna för denna verksamhets bedrivande drogs upp i den grundläggande propositionen om konsumentpolitikens inriktning (prop 1975/76:34) och har ingående utvärderats i betänkandet SOU 1983:40, Konsumentpolitiska styrmedel - utvärdering och förslag, vilket föranlett prop 1984/85:213 ang ändring i marknadsföringslagen. Det framgår av dessa källor helt klart att jämförande provningar av konsumentvaror och information till konsumenter genom pressmeddelanden tillhör KOV:s arsenal av konsumentpolitiska styrmedel (se bl a SOU 1983:40 s 58 och prop 1975/76:34 s 92 ff). Dessa marknadspåverkande uppgifter har kommit till uttryck i ett flertal av attsatserna i 3 § KOV:s instruktion (1976:429).

Mot bakgrund av de upplysningar som finns tillgängliga i akten framstår det enligt min mening som uppenbart att det i målet aktuella pressmeddelandet föranletts av att KOV funnit missförhållanden förekomma på marknaden för polymer-baserade bilvårdsmedel i fråga om prestanda, prissättning och marknadsföringsuppgifter. Pressmeddelandet har sålunda tillkommit i ett marknadspåverkande huvudsyfte och detta syfte förefaller också ha påverkat meddelandets utformning. Fakta i målet synes även visa att KOV uppnått det avsedda syftet med meddelandet. Så har skett med utnyttjande av några av de styrmedel verket som myndighet har givits möjlighet att utnyttja.

Slutsatsen blir att det aktuella pressmeddelandet tillkommit som ett led i KOV:s myndighetsutövning.

HovR:n (hovrättsrådet Gyllenswärd och hovrättsassessorn von Greyerz) anförde i dom d 20 sept 1985:

Domskäl. Trifolium och staten har i HovR:n vidhållit de grunder de vid TR:n åberopat var för sin talan och likaledes utvecklat denna i huvudsaklig överstämme med vad de gjort vid TR:n enligt dess dom.

I HovR:n har förhör på nytt hållits med H.S.. Därutöver har på begäran av Trifolium vittnesförhör hållits med försäljaren O.O. och inköpschefen B.W..

HovR:n gör följande bedömning.

Enligt 3 kap 2 § skadeståndslagen skall staten ersätta bl a ren förmögenhetsskada som vållats genom fel och försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar.

Med myndighetsutövning avses sammanfattningsvis sådana beslut och faktiska åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter och som i kraft av offentligrättsliga regler får omedelbara rättsverkningar för eller emot den enskilde (jfr prop 1972:5 s 498 ff).

Bestämmelsen är emellertid tillämplig på åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen omfattas av bestämmelsen (prop 1972:5 s 502).

Råd och upplysningar till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, är i princip inte att hänföra till myndighetsutövning i skadeståndslagens mening (prop 1972:5 s 499 f).

Konsumentverkets åtgärd att utge ifrågavarande pressmeddelande får anses föranledd huvudsakligen av önskemålet att informera konsumenterna om testresultatet och de slutsatser som enligt verket kunde dras därav. Det är emellertid uppenbart att verket samtidigt använt pressmeddelandet som ett av de konsumentpolitiska styrmedel som verket har till sitt förfogande i den producent- och marknadspåverkande verksamhet som det åligger verket att bedriva enligt dess instruktion. Åtgärden har emellertid inte haft några omedelbara rättsverkningar för eller emot enskilda. Pressmeddelandet kan därför - trots att verkets uttalanden i konsumentpolitiska frågor framstår som auktoritativa - ej anses som ett uttryck för statens maktbefogenheter. Nu anförda omständigheter talar enligt HovR:ns mening för att åtgärden att utsända pressmeddelandet inte utgör myndighetsutövning.

Fråga uppkommer då om pressmeddelandet kan anses ha sådant samband med myndighetsutövning att skadeståndsansvar likväl kan uppkomma på den grund att skadan vållats vid myndighetsutövning. Den verksamhet som konsumentverket/konsumentombudsmannen bedriver med stöd av marknadsföringslagen får anses utgöra myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Det test statens provningsanstalt utfört ingår, som också uttrycks i pressmeddelandet, som ett förberedande led till sådan myndighetsutövning som verket kan utöva mot de företag, vilkas produkter omfattats av testet och vilkas marknadsföring föranlett den förberedande åtgärden. Pressmeddelandet har uppenbarligen ett omedelbart och naturligt samband med handläggningen av ett dylikt ärende. Glaze 90 har emellertid ostridigt inte ingått bland de produkter vilkas marknadsföring föranlett testet och har ej heller omfattats av detta. Åtgärden att utge pressmeddelandet har således inte skett vid myndighetsutövning mot Trifolium. Skäl att i ett fall som det förevarande utsträcka statens ansvar att gälla även för skada som drabbar tredje man kan ej anses föreligga.

Käromålet skall således ogillas redan på den grund att den av Trifolium påstådda skadan i vart fall inte vållats vid myndighetsutövning.

Domslut. HovR:n fastställer TR:ns domslut.

Referenten, hovrättsassessorn Halvorsen, och adj led f d hovrättsrådet Green var skiljaktiga och anförde: I målet är till en början fråga om konsumentverkets åtgärd att upprätta och utsända pressmeddelandet utgör myndighetsutövning. Konsumentverket har enligt 2 § i verkets instruktion (SFS 1976:429) till uppgift bl a att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. I 3 § (SFS 1981:494) stadgas att det särskilt åligger verket bl a att övervaka

marknadens utbud samt företagens marknadsföring och säljvillkor, att utföra eller låta utföra undersökningar av olika varor, tjänster och andra nyttigheter, att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov samt att informera konsumenterna om för dem väsentliga fakta och förhållanden.

Konsumentverket har således ålagts att bedriva dels marknads- och producentpåverkande verksamhet och dels vad som närmast kan betecknas som service- och informationsverksamhet. Som ett led i den ålagda verksamheten har verket låtit statens provningsanstalt utföra det nu aktuella testet av olika lackskyddsmedel för bilar. Sedan testet slutförts och resultatet redovisats till konsumentverket har olika möjligheter stått verket till buds för att sprida informationen till konsumenterna och för att - i den mån verket fann så påkallat - vidta åtgärder i producent- eller marknadspåverkande riktning. Konsumentverket har därvid valt att offentliggöra resultatet av provningarna genom ett pressmeddelande.

Det i målet åberopade rättsutlåtandet av professor U.B. får anses visa att konsumentverkets pressmeddelanden under de senaste fem åren varit av mycket skiftande slag och i det övervägande antalet fall innehållit allmän information eller behandlat nya eller ändrade riktlinjer för marknadsföring samt att det i målet aktuella pressmeddelandet framstår som till formen unikt i det undersökta materialet.

Av pressmeddelandet framgår klart att konsumentverket ansett missförhållanden förekomma på marknaden för polymervaxer och att dessa missförhållanden stod i strid mot konsumenternas intressen, vilka verket hade att tillvarata.

Genom pressmeddelandet har konsumentverket velat göra konsumenterna uppmärksamma på dessa missförhållanden och åstadkomma en förändring på marknaden. Meddelandet synes ha utformats i enlighet med dessa syften och måste uppfattas som en åtgärd för att åstadkomma en sådan producent- och marknadspåverkan som enligt instruktionen ingår i verkets åligganden. Tillkännagivandet att konsumentverket skulle söka stoppa viss marknadsföring av de nya polymervaxerna har gett ytterligare betoning åt syftet att åstadkomma en förändring av bilvaxmarknaden. Konsumentverket har i detta fall använt sig av pressmeddelandet som ett konsumentpolitiskt styrmedel. Trots att Trifoliums produkt Glaze 90 inte ingått i testet och bolaget således inte träffats av någon omedelbar rättsverkan har utsändandet av pressmeddelandet - särskilt med beaktande av dess utformning - kommit att för Trifolium få sådana konsekvenser som kan jämföras med att bolaget träffats av rättsverkan. På grund av vad som nu sagts finner vi att utfärdandet av pressmeddelandet måste anses ha skett vid sådan myndighetsutövning som avses i 3 kap 2 § 1 st skadeståndslagen.

Överröstade i frågan om myndighetsutövning föreligger eller ej är vi i övrigt ense med pluraliteten.

Vi vill tillägga följande: Vårt ställningstagande ovan innebär inte att konsumentupplysning i allmänhet är att jämföras med myndighetsutövning eller att sådan konsumentupplysning som enligt vår uppfattning faller under bestämmelserna i skadeståndslagen alltid skall medföra skadeståndsskyldighet för staten. Vid den fortsatta bedömningen har man nämligen att ta hänsyn till den s k standard regeln i 3 kap 3 § skadeståndslagen vari ett visst utrymme skapas för fel och försummelser utan att skadeståndsskyldighet ifrågakommer.

Trifolium (ombud advokaten L-O.S.) sökte revision och yrkade att HD skulle förplikta staten att till bolaget utbetala 566 000 kr jämte ränta.

Justitiekanslern bestred ändring.

Målet avgjordes efter huvudförhandling (justitiekanslern genom byråchefen Göran Håkansson).

HD (JustR:n Knutsson, Heuman och Gregow, referent) beslöt följande dom:

Domskal. Vardera parten har i HD åberopat samma grunder för sin talan som i TR:n och HovR:n.

Av utredningen i målet framgår följande. Konsumentverket uppdrog under år

1981 åt statens provningsanstalt att prova och jämföra ett antal lackskyddsmedel för bilar, bl a vissa nya sådana medel innehållande s k polymerer. I anledning av provningsresultatet utarbetade konsumentverket en rapport. Under utarbetandet av denna utfärdade verket d 18 sept 1981 ett pressmeddelande avseende provningsresultatet. I målet är fråga huruvida staten på grund av innehållet i pressmeddelandet är skyldig att utge skadestånd till Trifolium för minskning av försäljningen av det polymermedel, Glaze 90, som bolaget tillverkade.

Provningsanstaltens undersökning omfattade åtta lackskyddsmedel, varav tre traditionella bilvaxmedel och fyra polymermedel; det åttonde medlet förutsattes utgöra ett polymermedel men tycks ha visat sig vara ett lackskyddsmedel av annat slag. Det i målet aktuella polymermedlet Glaze 90 omfattades inte av undersökningen. Medlen provades och jämfördes i nio olika avseenden. De rangordnades på grund av resultatet i varje sådant avseende. Med beaktande av samtliga sådana resultat utvisade provningen att ett av de traditionella bilvaxmedlen gav bäst resultat, att ett av polymermedlen gav näst bästa resultat, att ett traditionellt bilvaxmedel och ett polymermedel gav samma och tredje bästa resultat, att ett polymermedel och det medel som oriktigt antagits vara polymermedel erhöll samma och näst bästa resultat samt att ett polymermedel hade näst sämsta resultat och ett bilvaxmedel sämsta resultat.

Pressmeddelandet hade som rubrik "Miljonbelopp förbrukas på värdelösa bilvårdsmedel" och i anslutning därtill uttalades inledningsvis i texten att konsumenterna gör av med miljontals kronor i onödan varje år genom att välja fel lackskyddsmedel. Härfter angavs i meddelandet att konsumentverket testat åtta olika lackskyddsmedel på marknaden, att priserna för en lackskyddande behandling varierade enormt, att detsamma gällde kvaliteten samt att testerna visade att ett helt vanligt, billigt polermedel var bättre än de påkostade polymervaxerna som marknadsfördes som "bilvårdens mirakel" och med andra lockande argument. Pressmeddelandet innehöll också en hel del mera konkreta uppgifter, bl a om vilka medel som provats och i vilka avseenden provning skett, samt slutsatser rörande resultatet. Det avslutades med att marknadsföringen av de nya polymervaxerna var överdriven, i vissa fall direkt vilseledande, och att verket skulle försöka stoppa denna typ av marknadsföring med stöd av marknadsföringslagen.

Vad rubriken till pressmeddelandet innehöll om "värdelösa bilvårdsmedel" kan, jämte de inledande uttalandena i själva texten, inte uppfattas på annat sätt än att polymermedlen var otjänliga för sitt syfte. Även om texten i dess helhet ger ett annat intryck, måste beaktas att rubrik och ingress får särskilt genomslag. Det förtjänar nämnas att flera av de tidningar som återgav pressmeddelandet använde ordet "värdelös" i sina egna rubriker. Provningsanstaltens undersökning gav emellertid inte stöd för att de undersökta polymermedlen skulle vara otjänliga. Även uttalandet i pressmeddelandet att testerna visade att ett helt vanligt, billigt polermedel var bättre än de påkostade polymervaxerna, saknade full täckning i den utförda undersökningen. Som tidigare nämnts hade visserligen ett av de traditionella bilvaxmedlen bäst testresultat, men av de båda övriga bilvaxmedlen hade det ena jämte ett polymermedel endast tredje bästa resultat och hade det andra sämst resultat av alla som testats. Härtill kommer att rubriken och nämnda uttalande är så generellt avfattade att de måste uppfattas såsom avseende polymermedel i allmänhet. Att det inte fanns stöd för en så generell slutsats framgår redan av att provningsanstaltens undersökning inte omfattade alla polymermedel på marknaden och att de testade medlen fick inbördes olika resultat. Att skilda polymermedel kan ha olika egenskaper vinner också stöd av en i Finland utförd undersökning som åberopats i målet.

Av det anförda följer att konsumentverket förfor klart felaktigt genom det missvisande sätt på vilket provningsresultatet presenterades i pressmeddelandet.

För att staten skall vara skadeståndsskyldig krävs emellertid bl a också att utfärdandet av pressmeddelandet kan anses ha skett vid myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap 2 § skadeståndslagen.

Beträffande den närmare innebörden av rekvisitet myndighetsutövning uttalade departementschefen i förarbetena till skadeståndslagen bl a att ett utmärkande drag för de förvaltningsakter som han här ville beteckna som utövning av offentlig myndighet var, att det rör sig om beslut eller åtgärder som ytterst är

uttryck för samhällets maktbefogenheter, att karakteristiskt för dessa förvaltningsakter är att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur, samt att de samhällsorgan som svarar för dem har en monopolställning i förhållande till enskilda rättssubjekt (prop 1972:5 s 311 f, se även s 498 f). Att det skall vara fråga om beslut eller åtgärder med omedelbara rättsverkningar för enskilda eller andra rättssubjekt innebar enligt departementschefen att råd och upplysningar till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, i princip inte är att hänföra till myndighetsutövning (prop s 499 f). Med anledning av att det i lagtexten används uttrycket "vid myndighetsutövning" (och inte "genom myndighetsutövning") framhöll departementschefen att detta innebar att bestämmelsen omfattar åtskilliga beslut eller åtgärder, som ingår endast som led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen (prop s 502).

I den instruktion som vid den aktuella tiden gällde för konsumentverket angavs att verket skulle stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden samt i anslutning härtil fullgöra de uppgifter som enligt bl a marknadsföringslagen tillkom konsumentombudsmannen (2 §). I 3 § instruktionen angavs uppgifter som särskilt ålåg verket. Där nämndes bl a uppgift att övervaka marknadens utbud samt företagens marknadsföring och säljvillkor, att utföra eller låta utföra undersökningar av olika varor, tjänster och andra nyttigheter, att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter, att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov samt att informera konsumenterna om för dem väsentliga fakta och förhållanden. Den nu gällande instruktionen har i sak motsvarande innehåll.

Av det sagda framgår att konsumentverkets uppgifter utgörs dels av åtgärder som direkt riktar sig till konsumenterna och är av servicekaraktär dels av åtgärder som omedelbart vänder sig mot producenter, säljare eller andra näringsidkare för att påverka bl a deras marknadsföring och som därigenom indirekt stödjer konsumenterna. Konsumentverkets handlande i det förra hänseendet, t ex meddelande av upplysningar till konsumenterna angående viss typ av varor eventuellt efter en undersökning av marknaden, kan inte anses innebära myndighetsutövning i skadeståndslagens mening, även om t ex en producent skulle ha förfång av verkets åtgärd. Å andra sidan är tydligt, att åtgärder som konsumentverket vidtar gentemot producenter och andra näringsidkare med tillämpning av de maktbefogenheter som tillkommer verket enligt bl a marknadsföringslagen utgör myndighetsutövning. Härvid kan erinras om att ett av de främsta inslagen i konsumentverkets producentpåverkande verksamhet utgörs av riktlinjer för marknadsföring, produktsäkerhet m m som verket utfärdar, som regel efter överläggningar med företrädare för berörda branscher. Riktlinjerna bygger i allmänhet ytterst på normer som har kommit till uttryck i den konsumenträttsliga lagstiftningen. De är visserligen inte rättsligt bindande utan närmast att se som rekommendationer. De har dock en betydande genomslagskraft och fungerar därigenom som verk samma styrmedel i konsumentpolitiken. Mot denna bakgrund bör också utfärdandet av riktlinjer i princip ses som en form av myndighetsutövning från konsumentverkets sida.

Av särskilt intresse i förevarande mål är att skadeståndsskyldighet kan grundas inte endast på direkt utövande av maktbefogenheter utan också på vissa beslut och åtgärder som inte i sig innebär myndighetsutövning men som ingår som ett led i denna eller annars har ett mycket nära samband därmed.

Någon närmare utredning om anledningen till att konsumentverket lät testa ett antal lackskyddsmedel har inte förebragts i målet. Det måste emellertid antas att provningen föranleddes inte endast av ett syfte att upplysa konsumenterna om olika sådana medels egenskaper och kvalitet utan också av att verket ansåg sig behöva underlag för att kunna bedöma huruvida marknadsföringen av vissa lackskyddsmedel stod i överensstämmelse med marknadsföringslagen. Under alla förhållanden kunde resultatet av provningen leda till att åtgärder behövde vidtas mot vissa producenter eller andra näringsidkare på området. I målet är upplyst att konsumentverket i anledning av provningsresultatet också vidtog åtgärder i vart fall beträffande ett av de testade polymermedlen genom att föra förhandlingar med producenten angående hans marknadsföring. Mot bakgrund



av det nu sagda får verkets föranstaltande om provningen anses ha samband såväl med verkets serviceskyldighet gentemot konsumenterna som med verkets skyldighet och befogenhet att ingripa mot producenter och andra näringsidkare på området vars marknadsföring inte uppfyllde de krav som borde ställas.

Utfärdandet av pressmeddelandet var föranlett av resultatet av den utförda provningen. Pressmeddelandet får anses ha varit avsett främst som en information till konsumenterna för att dessa skulle kunna anpassa sitt handlande efter vad provningsresultatet utvisade. Meddelandet hade visserligen samband även med ingripande från konsumentverkets sida mot producenter och andra näringsidkare på området på så sätt, att verket avsåg att på grundval av resultatet vidta åtgärder för att påverka marknadsföringen, något som också avslutningsvis angavs i pressmeddelandet. Meddelandet har emellertid inte haft några rättsverkningar för näringsidkare på området och konsumentverkets handlande har inte grundats på någon monopolställning. Pressmeddelandet har därför inte i sig innefattat myndighetsutövning. Det har inte heller haft ett så nära samband med verkets utövande av maktbefogenheter gentemot producenter och andra näringsidkare att de felaktiga påståendena kan anses ha lämnats vid verkets myndighetsutövning.

På grund av det anförda kan Trifoliums skadeståndstalan inte bifallas.

Domslut. HD fastställer HovR:ns domslut.

JustR Lind, med vilken JustR Persson instämde, var av skiljaktig mening och anförde: Jag delar majoritetens uppfattning att konsumentverket förfarit klart felaktigt genom det missvisande sätt på vilket provningsresultatet presenterades i pressmeddelandet.

För att staten skall vara skadeståndsskyldig krävs att utfärdandet av pressmeddelandet kan anses ha skett vid myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap 2 § skadeståndslagen. Vid bedömningen av om det har varit fråga om myndighetsutövning är av intresse bl a vilken ställning och vilka maktmedel konsumentverket besitter.

Konsumentverket har såsom central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor ansvaret för förverkligandet av den statliga konsumentpolitiken vars uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning. Som ett led i detta arbete har verket att ge information till konsumenterna och söka förmå företagen att anpassa sin verksamhet till konsumenternas intressen. Detta producentpåverkande arbete har byggts ut genom olika åtgärder alltsedan början av 1970-talet.

Vid tillkomsten av 1975 års marknadsföringslag uttalades (prop 1975/76:34 s 92 ff se även prop 1984/85:213 s 10 ff) att det principiella ansvaret för produktutveckling och marknadsföring måste ligga hos de enskilda företagen. När det gällde de närmare formerna för producentpåverkan var därför grundtanken den att myndigheterna visserligen hade möjlighet till tvångsvisa ingrepp men att de önskvärda förändringarna av företagets beteende så långt möjligt borde genomföras på grundval av frivilliga åtaganden från företagets sida. Statsmakterna bedömde saken så att man hade goda erfarenheter av den utrednings- och förhandlingsverksamhet som bedrivits av konsumentverket i samverkan med näringslivet. Riktlinjer, som beslutats av konsumentverket, ofta efter överläggningar med berörda näringsidkare, skulle vara ett av de främsta medlen för samhällets producentpåverkan. En utgångspunkt var därvid att meddelade riktlinjer normalt skulle ligga till grund vid en eventuell senare bedömning i marknadsdomstolen. Riktlinjer kunde emellertid, enligt vad som uttalades i sistnämnda proposition, också ges i frågor där ingripande med stöd av marknadsföringslagen inte kunde ske. I samband med att vissa ändringar beslöts år 1985 i marknadsföringslagen beskrevs den existerande ordningen så att normbildningen i anslutning till lagen om marknadsföring präglades av ett samspel mellan av marknadsdomstolen i det enskilda ärendet rättsligt fastlagda regler och normer av annan art (prop 1984/85:213 s 11). Samtidigt förordades en fortsatt utbyggnad av riktlinjesystemet.

Av det anförda framgår att normbildningen på konsumentskyddsområdet sker enligt ett komplicerat mönster där konsumentverket har en nyckelroll genom information till konsumenterna, samverkan med näringslivet, utfärdande av riktlinjer och utverkande av förbud vid marknadsdomstolen. Från de enskilda

företagens synpunkt saknar det i praktiken större betydelse om konsumentverket agerar genom förhandlingar och rekommendationer - riktlinjer - eller om verket väljer att gå vägen att utverka förbud vid marknadsdomstolen; den påtryckning på företaget som en rekommendation från konsumentverket innebär är högst påtaglig för företaget.

Erfarenheten visar också att konsumentverket har stor auktoritet både gentemot näringslivet och hos konsumenterna. Detta bestyrkes f ö av det händelseförlopp som är föremål för HD:s prövning i detta mål. Pressmeddelandet rönt allmän uppmärksamhet i pressen och föranledde intervjuer samma kväll i TV:s Rapport och Aktuellt. Meddelandet fick avsevärda effekter på bolagets försäljning av polymermedlet Glaze 90. Med den utformning pressmeddelandet hade måste antas att konsumentverket - förutom information till konsumenterna - också avsåg att påverka producenterna av polymermedlen i främst deras marknadsföring. Mot denna bakgrund framstår pressmeddelandet som ett uttryck för utövning av den maktposition konsumentverket intar i förhållande till näringslivet.

Begreppet "myndighetsutövning" är i och för sig ganska allmänt hållet. Det förekommer i regeringsformen samt i förvaltningslagen, skadeståndslagen, BrB och lagen om offentlig anställning. Uttrycket torde inte ha exakt samma innebörd i samtliga dessa lagar. Sålunda har i förarbetena till den reform, som innebar att det tidigare gällande ämbetsansvaret avskaffades, framhållits att bestämmelserna i skadeståndslagen har en huvudsakligen reparativ funktion medan straffbestämmelserna i BrB om bl a myndighetsmissbruk avser att tillgodose preventiva syften (prop 1975:78 s 143). I nämnda proposition uttalades också att det skadeståndsrättsliga ansvaret kunde sträcka sig längre än det straffrättsliga (s 145).

Förarbetena till skadeståndslagen innehåller jämförelsevis omfattande uttalanden om vad som skall anses utgöra resp inte utgöra myndighetsutövning. Dessa uttalanden kan tjäna som vägledning vid tolkningen men, såsom lagrådet framhöll vid tillkomsten av skadeståndslagen (prop 1972:5 s 622), det ankommer på rättstillämpningen att under beaktande av de allmänna motiven för lagstiftningen pröva tolkningsfrågorna i särskilda fall. Vid den prövningen kan det vara anledning att beakta den utveckling som kan ha skett sedan skadeståndslagens tillkomst.

I den delen bör uppmärksammas att staten före avskaffandet av ämbetsansvaret hade att utge ersättning enligt 3 kap 1 § skadeståndslagen för ren förmögenhetsskada som tillfogats någon till följd av att en statlig ämbetsman gjort sig skyldig till tjänstefel. Med hänsyn till den vidsträckt innebörd tjänstefelsbegreppet hade synes övervägande skäl tala för att bolagets talan skulle ha kunnat bifallas på sådan grund för den händelse den i målet aktuella skadan inträffat efter skadeståndslagens ikraftträdande men före avskaffandet av ämbetsansvaret.

Det kan inte antas att lagstiftaren genom att avskaffa ämbetsansvaret åsyftat att samtidigt begränsa statens skadeståndsansvar när en ämbetsman handlat på ett sätt som avviker från det riktiga förfarandet (jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 54). En sådan effekt kan undvikas genom att begreppet myndighetsutövning i rättstillämpningen ges en något vidare innebörd än vad som direkt framgår av de uttalanden som görs i förarbetena till skadeståndslagen och de exempel som där nämns. Den antydda tolkningen av begreppet myndighetsutövning måste emellertid stå i överensstämmelse med de allmänna överväganden som anfördes vid skadeståndslagens tillkomst.

När det gällde det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada som uppkommit i myndighetsutövning framhöll då departementschefen som grund för de föreslagna reglerna att enskilda kunde tillfogas stora förluster genom fel vid myndighetsutövning (prop 1972:5 s 316 ff). Den offentliga verksamhetens alltmer komplicerade natur medförde ofrånkomligen ökade risker för fel och misstag. För en utvidgning av ansvaret talade önskvärldheten att åstadkomma en socialt rättvis och ekonomiskt rationell fördelning av kostnaderna för de förluster som orsakats genom fel och försummelser i den offentliga förvaltningen. Att ansvaret för ren förmögenhetsskada skulle gå längre vid myndighetsutövning än annars motiverades särskilt med momentet av direkt eller indirekt tvång och samhällsorganens monopolställning men också med en parallell med regler om ansvaret i kontraktsrättsliga förhållanden.

Regeln i 3 kap 2 § skadeståndslagen kan uppfattas som ett rättsskydd för den enskilde mot oaktsam eller omdömeslös maktutövning från det allmännas sida. Det kan då framstå som naturligt att tillämpa bestämmelsen i situationer där den enskilde faktiskt befinner sig i ett markerat underläge gentemot myndigheterna även om det allmänna inte kan genomdriva sin ståndpunkt med rättsliga medel. Det kan också framhållas att det särskilt när det gäller konsumentverket finns mycket påtagliga risker för att dess åtgärder orsakar att företag drabbas av ekonomiska förluster - vilket naturligtvis kan vara helt i sin ordning när konsumentverket har fog för sitt handlande - och att det för den skull kan finnas särskild anledning att ge begreppet myndighetsutövning i 3 kap 2 § skadeståndslagen en ganska vidsträckt tillämpning när det gäller konsumentverkets åtgärder. Som framgår av det nu aktuella målet kan man med en sådan tolkning av begreppet myndighetsutövning undvika den olyckliga effekten att en skadelidande inte får ersättning även om verket genom kanske ganska allvarliga fel orsakat att ren förmögenhetsskada uppkommit i den enskildes rörelse. Erforderliga remedier mot ett alltför betungande ansvar för det allmänna tillhandahålls genom de särskilda bestämmelserna i 3 kap 3-5 §§ skadeståndslagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det ligger i linje med de allmänna överväganden som uppbär skadeståndslagen att uppfatta konsumentverkets ifrågavarande pressmeddelande i allt fall som ett led i myndighetsutövning. Det kan i sammanhanget erinras om att i doktrinen rekommenderats en tämligen vidsträckt tillämpning av 3 kap 2 § skadeståndslagen (Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 42 ff, 60 ff spec s 64).

På grund av det anförda finner jag att pressmeddelandet innefattat myndighetsutövning på sådant sätt att ersättning för ren förmögenhetsskada kan ifrågakomma.

Överröstad i angivet hänseende är jag i övrigt ense med majoriteten.

---

**Sökord:** Vilseledande uppgift; Konsumentverket; Myndighetsutövning; Skadestånd

**Litteratur:**

---