

Nr 16*Utlåtande i anledning av motion om en allsidig utredning beträffande den svenska reklamens omfång och kostnader, m. m.*

I en inom andra kammaren väckt och till allmänna beredningsutskottet hänvisad motion II: 180 har herr *Carbell* hemställt, att riksdagen måtte i skriftelse till Kungl. Maj:t hemställa om en allsidig utredning beträffande den svenska reklamens omfång och kostnader totalt och på olika varuområden, innefattande jämväl en analys av reklamens för- och nackdelar, jämte undersökning om åtgärder, som är önskvärda och möjliga, dels för att främja att största möjliga del av reklamen blir nyttig för konsumenterna och dels för att minska förekomsten av eller motverka skadlig respektive för dyrbar reklam.

I motionen hänvisas till en början till synpunkter på reklammarknaden, som anförts av varudistributionsutredningen i dess betänkande »Pris och prestation i handeln». Där framhölls bl. a. att det i många avseenden icke råder någon oenighet om reklamens stora betydelse. Den kan vara till gagn för både konsumenterna och företagen, men den kan också innebära ett ur samhällsynpunkt onödigt slöseri med resurser. Gränsen mellan vad man kan kalla produktiv och improduktiv reklam är omöjlig att dra. Vidare hänvisas i motionen till en av Svenska annonsörers förening utgiven broschyr, där reklamens och reklamkostnadernas betydelse belyses från företagarpåhåll. På konsumenthåll råder inga delade meningar om att vissa arter av reklam är nyttig, vilket framgår av en opinionsundersökning, vars resultat publicerades år 1953. När konsumenten skall försöka dra gränsen mellan nyttig och onyttig reklam, blir tveksamheten emellertid mycket stor. Alla torde emellertid vara ense om vikten av att onyttig reklam göres nyttig och att skadlig reklam motverkas. Motionären hänvisar vidare till uttalanden av TCO och LO, däri sanering av reklamen framhålls som ett önskemål och en utredning av problemkomplexen förordas. De årliga reklamkostnaderna i vårt land uppskattades år 1953 till 600 milj. kr. Hänförs man ytterligare till reklam en del utgifter, såsom för representation, försäljningsmässor o. d., torde man komma upp i en summa måhända överstigande miljarden. Med hänsyn till de stora belopp det gäller och förekomsten av delade meningar samt att sakligt underlag för värderingar saknas, bör frågan grundligt utredas.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från kommerskollegium,

statens konsumentråd, näringsfrihetsrådet, statens pris- och kartellnämnd, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges köpmannaförbund, Svenska annonsörers förening, Svenska försäljnings- och reklamförbundet, Tidningsutgivareföreningen, Sveriges lantbruksförbund, Näringslivets opinionsnämnd och Studieförbundet näringsliv och samhälle. Kommerskollegium har hört handelskamrarna i riket, vilka samtliga mer eller mindre bestämt avstyrker motionen.

I flertalet yttranden framhålles reklamens stora betydelse i det moderna samhället och då icke minst för konsumenterna. Sålunda anför exempelvis pris- och kartellnämnden följande:

»Den stora omfattning reklamen fått i det moderna industrialiserade samhället och dess alltjämt fortgående ökning sammanhänger givetvis med den allmänna expansionen av konsumentvarumarknaden, som i takt med standardhöjningen bjuder medborgaren ett allt rikare urval av varor och tjänster. För den fria konkurrens, som man i stort sett anser bör råda inom näringslivet och som man på olika sätt söker främja, anses reklamen vara ett livsvillkor, vilket icke hindrar att den undantagsvis kan ha en konkurrensbegränsande verkan genom att företag med stark ställning på marknaden kunna använda reklamen som medel att hindra nya företag med svagare ekonomiska resurser att göra sig gällande. Vidare utgör reklamen trots sin intressebetoning och sina avarter utan tvivel den främsta informationskällan för konsumenterna, då de ha att orientera sig på varumarknaden. Genom utvecklingen, icke minst på det tekniska området, har reklamen skaffat sig allt fler uttrycksformer och tränger den enskilde konsumenten in på livet på allt fler vägar. Varnande röster ha höjts för att reklamen efterhand fått en sådan makt över sinnena, att den i själva verket styr konsumtionsutvecklingen och formar individernas beteenden och önskningsar. Genom att påverka livsföringens materiella sida skulle reklamen enligt dessa kritiker interimistiskt ha blivit en makt, som utan insikt om sitt verkliga inflytande och därmed följande ansvar förändrar människorna och påverkar hela samhällsutvecklingen. Det förefaller dock tvivelaktigt om reklamens i verklig mening dirigerande inverkan kan vara särskilt stor om någorlunda fri konkurrens är rådande. Redan reklamens karaktär av ständigt fortgående kamp mellan inbördes stridande intressen kommer tanken, att den skulle utgöra en självständig maktfaktor i samhällsutvecklingen, att framstå som orealistisk. Reklamens kvantitativa tillväxt är knappast liktydig med en försvagning av konsumenternas möjligheter att hävda sin frihet vid konsumtionsvalet, då ju expansionen på reklamområdet avspeglar det stigande överflödet på varumarknaden med därav följande förbättrade valmöjligheter för konsumenterna. Överdimensionering av reklamen liksom överdrifter i dess påståenden torde ofta mötas av en sund skepticism hos den köpande allmänheten. Viktigare än detta är måhända, att genom insatser av det allmänna och av enskilda

efter hand skapats goda möjligheter att komma till rätta med den vilseledande eller eljest skadliga reklamen.

En allsidig utredning om den svenska reklamens nuvarande omfång och kostnader skulle kunna ge åtskilligt av intresse och i och för sig vara önskvärd. Det bör dock icke fördöljas att redan en sådan inventering är en svår och mycket tidskrävande uppgift. Att härutöver ingå på en bedömning av reklamarbetets större eller mindre nytta respektive skadlighet med utgångspunkt från ett sådant undersökningsmaterial torde ställa utredningsmännen inför än större vanskligheter. Även den mest omfattande utredning torde knappast, på sätt motionären önskar, kunna klarlägga 'hur det verkligen är med reklamfrågan'. Sakligt underlag för en mera ingående bedömning av reklamens nytta eller skada kommer i stor utsträckning att saknas och man blir hänvisad till hypotetiska antaganden.»

Näringsfrihetsrådet uttrycker saken på följande sätt: »Reklam i vidsträckt mening tillhör såsom ett av konkurrensens viktigaste uttrycksmedel de företeelser vilka ur näringsfrihetsrådets synpunkter måste anses i och för sig värdefulla. Redan det urval av synpunkter från olika håll som återgives i motionen visar emellertid att frågan om reklamens roll och hur den lämpligen bör vara beskaffad är svårbedömbär och kontroversiell. Ej minst gäller detta spörsmålet huruvida reklamens kostnader i vissa fall skall anses för höga eller ej. Ofta nog torde det först i efterhand kunna konstateras om viss reklam givit ur konsumentens synpunkt gott resultat och därmed varit 'nyttig' i den av motionären antydda bemärkelsen. Enär själva tävlan mellan olika företag måste anses vara av värde för det ekonomiska framåtskridandet torde emellertid reklamen i och för sig — vare sig den i det särskilda fallet skulle anses lämna gynnsamt eller ogynnsamt resultat — utgöra en del av det pris som får betalas för denna tävlan, dvs. för konkurrensen.»

I de flesta yttrandena hänvisas till de möjligheter, som finnes för att komma till rätta med osund reklam, till verkställda undersökningar och pågående utredningar. 1931 års lag om illojal konkurrens innehåller bestämmelser mot illojal reklam, vilken lag dock enligt pris- och kartellnämnden i praktiken måhända icke lämnat tillräckligt skydd för konsumenterna. Det allmänna ger även i andra former konsumenterna vissa garantier mot mindre nogräknad reklam genom den verksamhet, som bedrivs av statens konsumentråd, statens institut för konsumentfrågor, statens pris- och kartellnämnd och varudeklarationsnämnden. Inom näringslivet har bildats näringslivets opinionsnämnd, som enligt sina stadgar har att ta hänsyn till såväl konsument- som konkurrentintressen. På ett par speciella områden finnes organ för reklamens sanering såsom Stiftelsen reklamgranskning för fria läkemedel och Samarbetsnämnden för alkoholreklam.

I fråga om reklamkostnaderna har en undersökning gjorts för de nordiska länderna baserad på förhållandena år 1953. För Sveriges del utfördes denna

undersökning av civilekonom Ocklind och publicerades år 1957. För belysande av i vart fall vissa sidor av förekommande reklam och dess verkningar har med bidrag från olika företag vid handelshögskolan i Stockholm inrättats en docentur i ekonomisk psykologi med särskild hänsyn till reklam- och marknadsekonomi. Tillräckliga medel för forskningarnas bedrivande har ställts till förfogande för en sexårsperiod.

Gällande lagstiftning mot illojal konkurrens är för närvarande föremål för översyn av varumärkes- och firmautredningen, som bl. a. har att överväga frågan om införande av en s. k. generalklausul, dvs. en allmän regel om förbud mot konkurrenshandlingar i strid mot god affärssed. Till denna utredning har vid 1957 års riksdag väckta motioner om lagändring i syfte att bidra till vederhäftig konsumentupplysning hänvisats.

Även i yttranden, som icke direkt avstyrker motionärens förslag i dess helhet, framhålles, att problemet icke lämpar sig för utredning av en statlig utredningskommitté utan bör undersökas genom vetenskaplig forskning vid olika forskningsinstitutioner. Sålunda anför konsumentrådet, som tillstyrker en begränsad utredning vars tyngdpunkt skulle utgöra en inventering av problemen kring reklamen ur konsumentsynpunkt, följande:

»Även om rådet är av den uppfattningen, att den av motionären föreslagna undersökningen av den svenska reklamens omfång och kostnader inte är lämplig att göra inom ramen för en engångsutredning, så anser rådet att andra viktiga problem inom reklamen skulle kunna belysas genom en sådan utredning. Framför allt vore det angeläget att klargöra frågeställningarna ur konsumentsynpunkt. Tidigare undersökningar har som regel lagt företagsekonomiska synpunkter på reklamen, men den här föreslagna utredningen skulle få sin betydelse genom att utgå från konsumenten, hans behov av varor och hans möjligheter att tillfredsställa dessa behov. Vad spelar reklamen för roll för konsumenten, vad har han för fördelar av att den finns och i vilka avseenden har reklamen en negativ inverkan på hans situation? Vilka krav skall reklamen uppfylla för att kallas nyttig för konsumenten? Vilken effekt skulle ett upphörande av reklam på vissa områden få? I hur hög grad skaffar sig konsumenten kunskaper om varor genom reklamen? — Det är givetvis otänkbart för en utredning att ge uttömmande svar på dessa frågor. Vad den skulle kunna göra vore att på ett systematiskt sätt belysa problemställningarna och peka på de punkter, där forskning bör sättas in för att kunskaperna om reklamens verkningar mest effektivt skall kunna utökas. De forskningsprojekt, som utredningen skulle utmyнна i, kan tänkas genomföras vid ekonomiska eller sociologiska forskningsinstitutioner.»

Liknande synpunkter framföres av exempelvis industriförbundet och KF. Över huvud taget ställer man sig i de flesta yttrandena tveksam eller avvi-

sande till en statlig utredning och förordar vetenskapligt lagda undersökningar.

I yttrandena har framförts synpunkter jämväl på vissa särskilda frågor som berör reklamen. Sålunda framhåller exempelvis pris- och kartellnämnden, att frågan om »för dyrbar» reklam icke kan isoleras från den större frågan om försäljningskostnadernas avvägning över huvud taget. I samma riktning uttalar sig Grossistförbundet, KF, Näringslivets opinionsnämnd, Försäljnings- och reklamförbundet och Svenska annonsörers förening.

Om en viss reklam får anses vara nyttig eller onyttig är, säger kommerskollegium, ytterst vanskligt att fastslå. Grossistförbundet säger det vara ogörligt att objektivt avgöra detta, och KF finner det »enligt sakens natur uteslutet». Försäljnings- och reklamförbundet säger sig icke kunna se på vilka sakliga grunder det skall bli möjligt att bedöma vad som ur konsumentens synpunkt är nyttig respektive skadlig reklam.

Sammanfattningsvis må anföras, att av de hörda myndigheterna och organisationerna kommerskollegium, pris- och kartellnämnden, Grossistförbundet, Industriförbundet, KF, Lantbruksförbundet, Näringslivets opinionsnämnd och Försäljnings- och reklamförbundet, i vars yttrande Tidningsutgivareföreningen instämt, avstyrker motionerna. Näringsfrihetsrådet säger, att om en utredning finnes böra komma till stånd, den för närvarande icke bör sträcka sig längre än till en kartläggning av de faktiska förhållandena. Konsumentrådet tillstyrker en inventering av problemen, vilken dessutom skulle ha till uppgift att peka på de punkter, där kostnadsundersökningar och annan forskning anses behövlige. Köpmannaförbundet är icke övertygat om att den föreslagna utredningen skulle kunna bli av större praktisk betydelse men vill icke avstyrka densamma. Svenska annonsörers förening vill icke avstyrka en utredning men anser, att frågorna knappast kan utredas av en »gångse statlig kommitté» utan bör hänskjutas till vetenskaplig expertis. Studieförbundet näringsliv och samhälle uttalar sig icke till- eller avstyrkande.

Utskottet

Som framgår bl. a. av ovan redovisade yttranden över motionen är frågor berörande reklamen under observation eller behandling i olika sammanhang. Sålunda har varumärkes- och firmautredningen att företaga en översyn av 1931 års lag om illojal konkurrens, varvid även spörsmålet om illojal reklam kommer att prövas. Utredningen skall därvid överväga bl. a. frågan om införande av en s. k. generalklausul, dvs. en allmän regel om förbud mot konkurrenshandlingar i strid mot god affärssed. Det ligger vidare inom området för ett antal statliga myndigheters verksamhet att beakta även förhållandena inom reklamen. Detta gäller särskilt statens pris- och kartellnämnd, om-

budsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor, näringsfrihetsrådet, statens konsumentråd, statens institut för konsumentfrågor samt varudeklarationsnämnden. I sammanhanget bör även erinras om den på enskilt initiativ tillkomna verksamheten genom Näringslivets opinionsnämnd och, för speciella frågor, Stiftelsen reklamgranskningen för fria läkemedel. Det må slutligen nämnas att riksdagen under de senaste åren vid olika tillfällen behandlat frågor med viss anknytning till den här föreliggande, senast vid innevarande riksdag i anledning av en motion (nr II: 247), vari hemställts att en omprövning skulle göras av lagen om illojal konkurrens med sikte särskilt på frågan om eventuellt införande av en generalklausul. Andra lagutskottet har i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 5) över motionen bl. a. anfört, att varumärkes- och firmautredningen sedan den avslutat arbetet på en ny varumärkeslag skulle med förtur bland de för utredningen kvarstående frågorna upptaga spörsmålet om en översyn av lagstiftningen om illojal konkurrens. Utskottsutlåtandet har av riksdagen givits Kungl. Maj:t till kännna.

I det helt övervägande antalet yttranden över motionen har tillsättande av den föreslagna utredningen avstyrkts. Många remissinstanser har vid sina ståndpunktstaganden dels hänvisat till den verksamhet på området som nu pågår och möjligheterna att utvidga densamma och dels framhållit, att ämnets omfattning och art gör det mera lämpat för behandling av permanenta organ och av forskningen än av en statlig utredning. I vad gäller forskningen har man erinrat om den vid handelshögskolan i Stockholm nyligen inrättade docenturen i ekonomisk psykologi med särskild hänsyn till reklam- och marknadsekonomi. I vissa yttranden har även uttalats farhågor för att regleringsåtgärder på reklamområdet skulle kunna motverka statsmakternas strävan att, framför allt i konsumenternas intresse, åstadkomma friare konkurrensförhållanden och att dylika åtgärder skulle kunna komma i strid med principerna för vår tryckfrihet. Utskottet vill även framhålla, att i det hos pris- och kartellnämnden förda kartellregistret — ett register över konkurrensbegränsande överenskommelser — finnes intagna ett antal kartellavtal om begränsning av reklamkostnader o. d. Det må dock observeras, att införande av ett avtal i kartellregistret icke är avsett att innebära någon värdering i fråga om avtalets skadlighet ur allmän synpunkt.

Utskottet finner med hänsyn till vad i ärendet anförts övervägande skäl tala för att den av motionären föreslagna utredningen icke bör komma till stånd men vill beträffande den fortsatta bevakningen av konsumenternas intressen anföra följande.

Konsumentintressena torde kunna sägas ha satts i förgrunden vid många av de lagstiftningsåtgärder berörande näringslivet och förberedelser till dylika åtgärder, som företagits under senare år. Detta gäller icke minst den lagstiftning som på ett eller annat sätt kan vara av betydelse även för frågor om reklamen. Att man tillmätt konsumentintressena stor vikt fick exempelvis

i nyetableringssakkunnigas år 1951 avgivna betänkande ett klart uttryck genom att man definierade begreppet samhällsskadlig verkan av konkurrensbegränsning såsom skadlig verkan för konsumenterna. I lagstiftningen tillgodosågs sedermera jämväl vissa näringsidkareintressen — dock utan att detta inkräktade på konsumentintressena. Man kan som ytterligare exempel på hur konsumentintressen tillgodosetts hänvisa till tillkomsten av statens konsumentråd och statens institut för konsumentfrågor. Utskottet finner angeläget att denna omvårdnad om konsumenternas sak fullföljes även när det gäller frågor om reklamen. Det vore önskvärt, att de statliga organ som det åligger att aktivt verka för konsumenternas bästa erhöle ökade resurser för att kunna ägna reklamspörsmålen större uppmärksamhet. Det synes även kunna ifrågasättas om icke den på enskilt initiativ bedrivna sanerings- och upplysningsverksamheten kan förtjäna stöd i någon form från det allmänna.

Ehuru utskottet sålunda finner det vara av stor betydelse att konsumenternas intressen blir väl beaktade när det gäller utformningen av och kostnaderna för reklamen har utskottet icke ansett detta böra ske genom den av motionären föreslagna utredningen, varför utskottet får hemställa,

att motionen II: 180 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 april 1958

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande

Se under utlåtande nr 15.