

Nr 751

Av herr **Bohman m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 86, med förslag angående effektivisering av verksamheten på pris- och konkurrensområdet.*

(Lika lydande med motion nr 632 i Första kammaren)

I Kungl. Maj:ts proposition nr 86 till årets riksdag föreslås på grundval av 1960 års prisövervakningskommittés betänkande "Effektivare prisövervakning" (SOU 1961: 3) vissa åtgärder på pris- och konkurrensområdet, i första hand en förstärkning av personalresurserna vid statens pris- och kartellnämnd (SPK) och ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor (NO). Som motiv härför anges, att gällande lagregler ger utrymme för ett förverkligande av de för pris- och konkurrenslagstiftningen uppställda syftena men att detta förverkligande i nuvarande läge förutsätter en skärpning av prisövervakningen, en effektivisering av åtgärderna mot konkurrensbegränsning och en förbättring av konsumenternas prismedvetande.

Den nu gällande ordningen för statsmakternas åtgärder på pris- och konkurrensområdet baserar sig på det allmänt erkända förhållandet, att en effektiv konkurrens utgör den bästa prisregulatorn. Följdriktigt har vederbörande lagregler utformats med sikte på att möjliggöra sådana åtgärder som skall motverka fall av konkurrensbegränsningar inom näringslivet som kan bedömas ha ur allmän synpunkt skadlig verkan. Karakteristiskt för verksamheten är att man genom offentliggörande av uppkommande fall och/eller genom förhandling med vederbörande företag anser sig kunna nå tillfredsställande resultat; någon möjlighet till föreläggande finnes däremot ej med undantag för en bestämmelse om rätt för Kungl. Maj:t att i fall av uppenbart oskälighet prissättning fastställa visst högsta pris.

Även om det i detta sammanhang saknas anledning att i detalj gå in på en bedömning av gällande lagreglers utformning — någon ändring i desamma föreslås ej i propositionen — synes det ändå angeläget att konstatera, att det trots avsaknaden av möjligheter till föreläggande ännu ej förekommit något av näringsfrihetsrådet (NFR) prövat fall där icke en ur allmän synpunkt tillfredsställande lösning kunnat uppnås. I 21 av de totalt 41 fall, som underställts rådets prövning fram till den 31 oktober 1960, har ärendena t. o. m. kunnat avskrivas, innan beslut om förhandling fattats, emedan ifrågavarande konkurrensbegränsningar dessförinnan hävts. Endast i sex fall har förhandling inför rådet måst tillgripas, innan konkurrensbegränsningen hävts eller ändrats på godtagbart sätt. I 12 fall har skadlig

konkurrensbegränsning efter förhandling befunnits ej föreligga, medan återstående fall ej slutbehandlats av rådet. Ett flertal påtalade missförhållanden har kunnat avskrivas enbart efter kontakter mellan NO och vederbörande företagare.

Man torde således med fog kunna konstatera, att gällande lagregler ger fullt tillfredsställande möjligheter för vederbörande myndigheter att åvägbringa förutsättningar för en effektiv konkurrens. Fastslås kan vidare, att antalet konkurrensbegränsningar som föranlett framställningar till NFR varit synnerligen ringa. Detta visar att förhållandena inom svenskt näringsliv inrymmer starka förutsättningar för en effektiv konkurrens företagen emellan. Av direktiven för prisövervakningskommittén framgår också, att departementschefen i stort delar denna uppfattning, och även "den nu verkställda utredningen har i och för sig icke givit vid handen, att erfarenheterna av det nuvarande systemet skulle vara ogynnsamma" (uttalande av departementschefen i proposition 86/1961, s. 63).

Mot bakgrunden av det nyss anförda skulle det snarast kunna göras gällande, att den nuvarande kontrollverksamheten skulle kunna utan risk begränsas. Trots detta föreslås i propositionen en betydande ökning av de personella resurserna främst hos SPK men i viss mån även inom NO. Som motivering anføres bl. a., att behovet av prisövervakning inom SPK av olika skäl antages komma att öka under de närmaste åren. Bland faktorer, som kan komma att särskilt motivera en sådan uppmärksamhet, nämnes en eventuellt mera flexibel konsumtionsbeskattning, successiva tullsänkningar inom ramen för EFTA samt de jämförelsevis ofta inträffade ändringarna av producentpriserna på livsmedel enligt gällande jordbruksavtal. Likaså framhålles att efterfrågetrycket i en nation med full sysselsättning som målsättning kan medföra en viss minskning i konkurrensens effektivitet, så att denna verkar endast med viss eftersläpning.

Gentemot de sålunda åberopade skälen kan med fog resas vägande invändningar. Prisutvecklingen under 1960 — ett år med full för att icke säga "överfull" sysselsättning och med en ny allmän varuskatt i kraft från årets början — ger vid handen att prisstabilitet kunnat upprätthållas trots att de yttre omständigheterna med bl. a. kraftiga kostnadsökningar för företagen varit ogynnsamma. Även om man självfallet ej kan draga några bestämda slutsatser från erfarenheterna under ett år, torde man ändå vara berättigad våga påstå, att konkurrensen mellan företagen för närvarande är mycket stark. Den ökade liberalisering av handeln mellan EFTA-länderna, som nu successivt inträder, kommer med största sannolikhet att medföra icke en minskning utan en ytterligare ökning av konkurrensen för de svenska producenterna, och inom detaljhandelsledet medför framträngandet av nya distributionsformer ytterligare prispressande verkningar. Vad som i propositionen anføres om ökade detaljhandelsmarginaler kan i varje

fall generellt sett ej äga giltighet; redan ett studium av prisutvecklingen enligt socialstyrelsens konsumentprisindex ger vid handen, att kostnadsstegringarna under 1960 långt ifrån fullständigt slagit igenom i prissättningen.

I sammanhanget bör även uppmärksammas, att man i såväl prisövervakningskommitténs betänkande som propositionen fäst alltför stor vikt vid betydelsen av de prisövervakande åtgärderna jämfört med de betydligt starkare stabiliserande element, som inrymmes inom ramen för en flexibel penning- och finanspolitik. Hur intensiv en prisövervakande verksamhet än göres, kan den enbart återge symptomen på en "överhettning" i samhällsekonomin; de verkligt verksamma botemedlen i ett dylikt läge måste sökas i mera generellt verkande medel.

Av vad här anförts kan dragas den slutsatsen, att något behov av en utvidgning av den prisövervakande verksamheten inom i varje fall den närmaste tiden ej föreligger. Uppgifter om den aktuella prisutvecklingen sammanställas löpande även inom andra myndigheter, främst kommerskollegium och socialstyrelsen. Det bör tvärtom i dagens läge vara möjligt att minska de personella resurserna inom pris- och kartellnämnden med i varje fall de extra tjänster, som tillkom vid ingången av år 1960 i syfte att möjliggöra en ökad prisövervakning i samband med införandet av den allmänna varuskatten, en arbetsuppgift som numera ej är aktuell. I den utsträckning arbetsuppgifterna för nämnden inom något särskilt område kan komma att visa sig särskilt arbetskrävande, bör dessa kunna lösas genom omdisponering av därefter befintliga resurser; i propositionen (s. 66) nämnes bl. a. möjligheten att avstå från detaljundersökningar inom exempelvis områden, där en hård priskonkurrens är påtaglig.

Även andra skäl än de, som direkt sammanhänger med effekten av prisövervakningen, förtjänar att beaktas vid bedömningen av den omfattning prisövervakningen bör ges. Som framhålles i ett flertal remissyttranden över prisövervakningskommitténs betänkande och även bl. a. i SPK:s petita-skrivelse för budgetåret 1961/62 är tillgången på personer med för nämndens arbetsuppgifter erforderliga kvalifikationer knapp. Det kan därför med fog göras gällande, att varje ökning av SPK:s personella resurser endast skulle innebära en överflyttning av arbetskraft till men för andra och säkerligen viktigare arbetsuppgifter. Det skulle vidare med hänsyn till de stora verkningar nämndens utredningar kan ha för enskilda företag eller branscher vara synnerligen olyckligt, om nämndens hittillsvarande rykte som ett objektivt utredningsorgan komme i fara genom att nämnden för en ökad verksamhet till sig måste knyta personal utan erforderliga kvalifikationer. En utvidgning av SPK:s verksamhet leder för övrigt till ökad arbetsbelastning och ofta betydande merkostnader för näringslivet genom krav på uppgiftslämnande o. d.; i sin tur måste detta verka prishöjande.

Vad därefter angår de i propositionen föreslagna personalförstärkningarna inom NO vill vi med åberopande av vad vi i det föregående anfört framhålla, att något behov av en dylik utvidgning ej synes föreligga, särskilt som "balansen" inom NO av icke slutbehandlade ärenden under de senaste åren snarast visat en tendens till minskning enligt vad som framgår av tabell 2B i prisövervakningskommitténs betänkande. Vi yrkar sålunda avslag på de i propositionen sålunda framförda förslagen med avseende på NO-ämbetet.

Utöver de förslag till utökningar av SPK:s och NO:s utredningstekniska resurser, vilka kommenterats i det föregående, framföres i propositionen förslag om en intensifiering av den av SPK bedrivna konsumentupplysningsverksamheten. Avsikten anges vara att den mera redovisande och fortlöpande informationen om den statliga verksamheten på pris- och konkurrensområdet — d. v. s. en information av den typ som redan nu sprides via publikationer Pris- och kartellfrågor — i fortsättningen skall utökas med en på konsumenterna direkt inriktad upplysningsverksamhet, vilken bl. a. skall sikta på att med material från prissidan komplettera det upplysningsmaterial, som framkommer genom kvalitetsprovningar och varudeklarationer. Härvid förutsättes ett intimt samarbete mellan SPK, statens institut för konsumentfrågor och i viss mån även varudeklarationsnämnden. De sålunda framkomna informationerna skulle sedan nå en vid spridning till konsumenterna via ett flertal medier. Avsikten vore också att introducera denna informationsverksamhet genom en riksomfattande upplysningsverksamhet i prisfrågor i folkbildningsorganisationernas regi.

Rörande de principiella synpunkter, som i propositionen framförts beträffande värdet av en god varukännedom hos konsumenterna, torde allmän enighet råda. Ett väl utvecklat prismedvetande hos allmänheten är utan tvekan ägnat att stärka förutsättningarna för en effektiv konkurrens till fromma för icke blott konsumenterna utan även produktions- och distributionsleden.

Beträffande värdet av den nu föreslagna utvidgningen av konsumentupplysningsverksamheten måste man dock ställa sig ytterst tveksam av flera anledningar. Till en början kan påpekas, att redan den del av undersökningarna, på vilka informationen måste baseras och som avser sammanställandet och offentliggörandet av priser för en viss varugrupp, för att vara av värde kräver en fullständig redovisning av samtliga de omständigheter som är förknippade med ett visst pris. Även om undersökningen begränsades till prisläget för en viss vara, krävs på objektiva grunder en redovisning icke enbart av iakttagna prisvariationer utan även exempelvis av förekomsten av årsomsättningsrabatter, av kvantitetsrabatter vid köp i större mängder, av prisläget i de olika affärerna för med varan i fråga konkurrerande artiklar etc. Det torde utan vidare framgå, att en dylik redo-

visning blir mycket svåröverskådlig och knappast kan vara av något större intresse för konsumenterna och sålunda på intet sätt motiverar de utan tvekan dryga kostnader dylika undersökningar måste förutsätta. Härtill kommer risken för att prisförändringar inträffat innan utredningsresultaten hunnit redovisas.

En enbart på prisuppgifter baserad informationsverksamhet torde sålunda kunna betecknas som i stort sett verkningslös. Frågan är då om de i propositionen framförda förslagen om en kombinerad information rörande priser, kvalitet och service för olika varor kan väntas medföra bättre verkningar. Utan tvekan torde därvid kunna konstateras, att en dylik information — om den kunde baseras på en alltigenom objektiv grund och publiceras på ett lättfattligt men ändå uttömmande sätt — skulle vara av värde för konsumenterna och därigenom verka stärkande på konkurrensen. Enligt vår mening föreligger emellertid ovedersägligen en allvarlig risk för att utredningarna — hur starkt fullständig objektivitet än eftersträvas — ändock i de slutliga bedömningarna kommer att influeras av subjektiva synpunkter. Det måste sålunda alltid vara svårt att objektivt belysa hur skillnaden i kvalitet och/eller service skall anses kunna kompensera eller rent av överväga eventuella prisvariationer, särskilt som konsumenternas krav på exempelvis service och därmed deras värdering av denna är mycket olika för olika personer. Redovisningen av skillnaden i kvalitet och/eller service måste därför bli mycket utförlig med hänsyn till konsumenternas skiftande värdering med hänsyn till nämnda faktorer. Det är i ett dylikt läge stor risk för att de i redovisningarna återgivna och som regel lättfattligare prisuppgifterna kommer att tilldraga sig största intresset till allvarligt förfång inte bara för företag med produkter i högre kvaliteter eller med bättre service utan även för konsumenterna, som av det låga priset kan lockas till, om alla faktorer beaktas, ofördelaktiga inköp.

Att i detalj kommentera den tänkta utformningen av de föreslagna åtgärderna låter sig icke göra, eftersom varken i propositionen eller prisövervakningskommitténs betänkande lämnats några konkreta upplysningar om hur i det särskilda fallet svårigheterna att genomföra fullt objektiva utredningar rörande priser, kvalitet och service skall kunna övervinnas. Frågan om formgivningens betydelse vid konsumenternas val mellan likartade artiklar synes dessutom ha helt förbigåtts vid diskussionen om vilka upplysningar informationen bör avse. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt som formgivningen spelar stor roll vid inköp av ett flertal artikelslag — inte bara av sådana varor inom beklädnadsområdet, som påverkas av modemässiga faktorer, utan även av en mångfald andra artiklar utanför dagligvaruområdet. Den information, som kunderna behöver i valet mellan olika artiklar av dylika slag, torde ej kunna åstadkommas av de utredande organen ens om dessa gäves avsevärt utökade resurser. Härvidlag är och

förblir de av de olika producenterna och distributörerna lämnade informationerna den enklaste och tillförlitligaste samt från konsumenternas synpunkt i längden billigaste formen för konsumentupplysning.

Av vad som nu anförts torde klart framgå att vi — samtidigt som vi instämmer i departementschefens uttalanden om värdet av välinformerade konsumenter — bestämt avstyrker en informationsverksamhet av föreslagen art. En dylik verksamhet ställer orimliga krav på den personal, som har att genomföra undersökningarna. Tillfredsställande garantier för att framkomna resultat uppfyller kraven på objektivitet och fullständighet kan ej tillskapas. Det föreligger därför risk för att utredningarna tvärt emot sitt syfte leder till ofördelaktiga inköp för konsumenterna och ofövällat drabbat företag, för vilkas produkter redovisningen blivit ofullständig eller på annat sätt bristfällig. Även i de fall, då till äventyrs en rättvisande utredning skulle kunna åstadkommas, kan det med skäl ifrågasättas, om icke motsvarande material skulle på enklare och billigare sätt kunna framkomma genom informationer direkt från säljarsidan.

Vi avstyrker därför jämväl den föreslagna medelsanvisningen till den riksomfattande upplysningskampanj i prisfrågor, som avsetts skola bilda upptakten till den ifrågasatta informationsverksamheten.

Utöver de föreslagna här berörda utvidgningarna av den nuvarande verksamheten återfinnes i propositionen bl. a. vissa uttalanden om tillämpningen av pris- och kartellagstiftningens högstaprisbestämmelse, om eventuella ändringar av gällande sekretessbestämmelser i hithörande frågor och om behandlingen av pressmeddelanden och annat upplysningsmaterial, som offentliggöres av SPK. I fråga om dessa må följande anföras.

Den grundläggande motiveringen för att pris- och kartellagstiftningens högstaprisbestämmelse skall kunna sättas i kraft är enligt lagtexten, att den alltför höga prissättningen skall vara föranledd av en konkurrensbegränsning. Med avseende härpå hävdas nu i propositionen, att praktiskt taget alla fall av uppenbart för hög prissättning kan bli föremål för ingripande inom ramen för gällande lagstiftning, även om något direkt påvisande ej kan göras beträffande förekomsten av konkurrensbegränsning. Hur lagbestämmelsen i praktiken skulle ha tolkats låter sig för närvarande ej fastställa, eftersom någon tillämpning av bestämmelsen hittills ej varit aktuell. Om något fall till äventyrs skulle komma att aktualiseras i framtiden, torde en bakomliggande konkurrensbegränsning som regel kunna påvisas. Man har fördenskull icke rätt att — såsom departementschefens uttalande i propositionen synes antyda — presumera att så alltid skulle vara fallet. I en akut bristsituation för en viss artikel kan nämligen en alltför hög prissättning tillfälligt uppkomma, men dylika förhållanden rättas snabbt till så snart den akuta situationen övervunnits och kompenseras i längden genom att i andra lägen en alltför låg prissättning tillämpas. Ur

principiella synpunkter är dessutom departementschefens berörda uttalande betänkligt. Även i fortsättningen måste uppenbarligen lagtexten tillämpas enligt sin lydelse, och den förutsätter att lagstiftningens högsta prisbestämmelser kan tillgripas endast då en bakomliggande konkurrensbegränsning kan påvisas.

Den av departementschefen berörda frågan om eventuella ändringar i sekretessreglerna har ej föranlett någon ändring för dagen utan överlämnats till offentlighetskommittén för vidare överväganden. Någon anledning att i detta sammanhang närmare kommentera de ifrågasatta ändringarna föreligger sålunda icke. Vi vill dock understryka, att det ur rättsäkerhets-synpunkt framstår som allvarligt, att frågan om en delegering från Kungl. Maj:t till en underordnad myndighet av beslutanderätten i fråga om offentliggörande av upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden över huvud taget anses kunna komma i fråga i fall, då publicering kan lända företagaren till men.

Behandlingen av pressmeddelanden och annat upplysningsmaterial, som av SPK offentliggöres, anser departementschefen slutligen vara ett internt spörsmål, vilket bör lösas på sätt nämndens styrelse finner lämpligast. I anledning härav må understrykas, att det — för att skapa bästa möjliga garantier för att nämndens utredningar i fortsättningen redovisas objektivt och fullständigt — framstår som angeläget, att samtliga i nämndens styrelse företrädade intressegrupper beredes tillfälle granska framkomna resultat innan ett offentliggörande kommer i fråga. Ett uttalande med nämnda innebörd bör därför kvarstå i instruktionen för nämnden.

Under återopande av det anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte

A. under riksstatens tionde huvudtitel för budgetåret 1961/62 anvisa till

a) *Statens pris- och kartellnämnd: Avlöningar* ett förslagsanslag av 1 920 000 kronor;

b) *Statens pris- och kartellnämnd: Omkostnader* ett förslagsanslag av 275 000 kronor;

c) *Ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor: Avlöningar* ett förslagsanslag av 297 400 kronor;

d) *Ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor: Omkostnader* ett förslagsanslag av 25 200 kronor; samt

B. icke bevilja något anslag till särskild konsumentupplysning i prisfrågor.

Stockholm den 11 april 1961

Gösta Bohman

Tage Magnusson

Hans Nordgren

i Borås

Carl Eric Hedin

C. W. Carlsson

N. Stenberg