

## Nr 38.

Ankom till riksdagens kansli den 7 juni 1946 kl. 2 em.

*Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet, m. m., såvitt propositionen hänvisats till lagutskott.*

Genom en den 3 maj 1946 dagtecknad proposition, nr 264, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen

*dels* att antaga vid propositionen fogade förslag till

- 1) lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet samt
- 2) lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

*dels ock* att medgiva att den i avlöningsstaten för kommerskollegium uppförda anslagsposten till avlöningar till övrig icke-ordinarie personal må för budgetåret 1946/47 överskridas med högst 50 000 kronor.

Propositionen har såvitt angår förslaget till lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet. I övrigt har propositionen hänvisats i fråga om förslaget till lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar till konstitutionsutskottet och i fråga om överskridande av viss anslagspost till statsutskottet.

Det av andra lagutskottet behandlade lagförslaget är av följande lydelse:

### L a g

#### **om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.**

Härigenom förordnas som följer.

#### **Inledande bestämmelse.**

##### 1 §.

I syfte att förebygga skadlig verkan av konkurrensbegränsning inom näringslivet skall övervakning ske på sätt nedan stadgas genom registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser och genom särskild undersökning.

Övervakning utövas av myndighet som Konungen bestämmer (övervakningsmyndighet).

**Om registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser.**

## 2 §.

Den som yrkesmässigt säljer viss förnödenhet eller såsom företagare åt annan yrkesmässigt utför viss tjänst är skyldig att efter anmaning av övervakningsmyndighet anmäla av honom ingånget eller eljest biträtt kartellavtal eller annan liknande konkurrensbegränsande överenskommelse, som berör pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden här i riket.

Vad i första stycket sägs skall äga tillämpning jämväl beträffande den som yrkesmässigt

utövar rörelse, avseende in- eller utlåning av penningar eller handel med in- eller utländskt mynt eller med värdepapper,

överlåter eller upplåter förmögenhetsrättighet av immateriell art, upplåter nyttjanderätt till viss förnödenhet eller

utövar sådan hotell- eller pensionatrörelse, för vilken fordras myndighets tillstånd.

Med yrkesutövare, som ovan avses, likställes sammanslutning av sådana yrkesutövare.

## 3 §.

Anmaning må avse jämväl överenskommelse, som föreligger vid viss framtida tidpunkt eller som träffas eller tillämpas under viss tidsperiod.

## 4 §.

Vid anmälan enligt 2 § skall fogas avskrift av överenskommelsen ävensom av övriga handlingar, som erfordras för att fastställa överenskommelsens innehåll. Är överenskommelsen helt eller delvis muntlig, skall vid anmälan fogas fullständig redogörelse för innehållet.

## 5 §.

Över konkurrensbegränsande överenskommelser, som anmälts eller vid särskild undersökning kommit till övervakningsmyndighets kännedom, skall föras register (kartellregister).

**Om särskild undersökning.**

## 6 §.

Finner övervakningsmyndighet beträffande verksamhet, som i 2 § avses, anledning att befara skadlig verkan av konkurrensbegränsning eller föreligga eljest särskilda skäl därtill, äger myndigheten besluta att verksamheten skall göras till föremål för undersökning i vad avser förekomsten av konkurrensbegränsning och därav föranledd inverkan på pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden här i riket.

## 7 §.

För undersökningens utförande äger övervakningsmyndighet förelägga yrkesutövaren att för myndigheten hålla tillgängliga handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar, vilka kunna vara av betydelse för undersökningen, samt att i övrigt meddela myndigheten alla uppgifter som erfordras.

Vad sålunda stadgats innebär icke skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur.

Uppgiftsskyldig må kallas att personligen inställa sig inför myndigheten.

## 8 §.

Därest det på grund av särskilda omständigheter finnes vara för undersökningens fullföljande erforderligt, äger övervakningsmyndighet förelägga jämväl annan än den som jämlikt 7 § är uppgiftsskyldig att, på sätt och i den utsträckning i nämnda paragraf är stadgat, meddela uppgift som där sägs.

**Allmänna bestämmelser.**

## 9 §.

Vid meddelande av föreläggande eller kallelse enligt 7 eller 8 § äger övervakningsmyndighet utsätta vite.

## 10 §.

Underlåter någon att inom förelagd tid anmäla överenskommelse, som i 2 § sägs, eller lämnar någon vid sådan anmälan eller i fall, som i 7 eller 8 § avses, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet oriktig uppgift, straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro synnerligen försvårande, med fängelse i högst sex månader.

Samma lag vare där någon, som har eller haft att taga befattning med undersökning, varom i 6 § sägs, i vidare mån än som kan anses erforderligt för uppdragets fullgörande yppar affärs- eller driftförhållande, varom han under sin verksamhet i eller för uppdraget erhållit kännedom, eller där han begagnar sig av sådan kännedom för att bereda sig eller annan fördel eller för att göra skada.

Brott, som i andra stycket avses, må av allmän åklagare åtalas allenast efter angivelse av målsäganden.

## 11 §.

Förekommer vid domstol mål om utdömande av vite, som utsatts enligt 9 §, eller om brott, som i 10 § sägs, och finnes målets offentliga handläggning kunna för någon medföra skada genom yppande av affärs- eller driftförhållande, må domstolen förordna att målet skall handläggas inom stängda dörrar.

## 12 §.

Böter och viten, som ådömas enligt denna lag, tillfalla kronan.

## 13 §.

Den, som enligt 7 eller 8 § inställer sig inför övervakningsmyndighet, äger att därför uppbära ersättning enligt grunder som fastställas av Konungen.

## 14 §.

Över beslut av övervakningsmyndighet må klagan föras hos Konungen inom den tid, som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är stadgad.

## 15 §.

Konungen äger meddela de närmare bestämmelser, som erfordras för tillämpning av denna lag.

---

Denna lag träder i kraft å dag, som Konungen bestämmer.

Genom denna lag upphäves lagen den 18 juni 1925 (nr 223) om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar; dock skall sistnämnda lag alltjämt äga tillämpning med avseende å undersökning, som inletts innan den nya lagen trätt i kraft.

---

Beträffande de skäl som utöver vad nedan angives anförts till stöd för det framlagda förslaget till lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet får utskottet hänvisa till propositionen.

### Inledning.

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering, vilken tillkallades genom Kungl. Maj:ts beslut den 11 februari 1944, har med skrivelse den 21 september 1945 framlagt ett betänkande (SOU 1945: 42) med bl. a. förslag till lag om övervakning av konkurrensbegränsande företeelser inom näringslivet.

Över betänkandet ha efter remiss utlåtanden avgivits av socialstyrelsen, nämnden för konjunkturinstitutet, bank- och fondinspektionen, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, försäkringsinspektionen, statens priskontrollnämnd, fullmäktige i riksbanken, 1943 års sekretessutredning, 1944 års trafikutredning, svenska stadsförbundet, landsorganisationen i Sverige samt svenska arbetsgivareföreningen. Vidare ha yttranden överlämnats av lantbruksstyrelsen från Sveriges lantbruksförbund, av kommerskollegium från rikets handelskamrar, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund och kooperativa förbundet samt av försäkringsinspektionen från svenska försäkringsbolags riksförbund. Slutligen har Sveriges redareförening yttrat sig i ärendet.

### Gällande lagstiftning.

I anledning av skrivelse från 1920 års riksdag med hemställan om en allsidig utredning rörande truster och monopolistiska sammanslutningar till-satte Kungl. Maj:t år 1920 en kommitté, den s. k. trustlagstiftningskommittén, med uppdrag att utarbета och avgiva förslag till lagstiftning på området. Sedan kommittén avgivit betänkande med förslag till lag om vissa åtgärder be-träffande monopolistiska företag och sammanslutningar samt detta varit före-mål för ytterligare överväganden, framlades vid 1925 års riksdag proposi-tion i ämnet. Propositionen ledde till antagandet av *lagen den 18 juni 1925 om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar*.

Enligt denna lag, i det följande benämnd 1925 års lag, kan företag eller sammanslutning, som avser produktion eller bearbetning av varor eller andra förnödenheter, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverk-samhet, göras till föremål för undersökning med syfte att utreda företagets eller sammanslutningens inverkan på pris- eller omsättningsförhållandena här i riket. Förutsättning därför är, att företaget eller sammanslutningen kan antagas vara av monopolistisk natur. Om sådan undersökning förordnar Ko-nungen, när skäl därtill äro. Undersökning verkställas av ämbetsmyndighet eller av en eller flera särskilt förordnade sakkunniga och erfarna personer. Vid uppdragets utförande är ämbetsmyndigheten eller den eller de förordna-de personerna att betrakta som särskild myndighet (undersökningsmyndig-het). Företrädare, föreståndare eller ledare för företag eller sammanslutning, som är föremål för undersökning, kan av undersökningsmyndighet föreläg-gas att förete handelsböcker och andra handlingar, vilka kunna lämna upp-lysning om företaget eller sammanslutningen. Representant, som nu sagts, kan vidare åläggas att bereda undersökningsmyndighet eller dess ombud tillträde till företagets eller sammanslutningens lokaler ävensom att lämna erforderliga upplysningar i saken, dock icke sådana som innebära yr-keshemligheter av teknisk natur. Upplysningsskyldig kan slutligen åläggas att personligen inställa sig för undersökningsmyndighet. I vissa fall kan även annan än nyssnämnda representanter för företag eller sammanslut-ning åläggas upplysningsskyldighet. Undersökningsmyndighet äger utsätta vite vid meddelande av föreläggande eller kallelse samt fälla till vite. Un-dersökningsmyndighets beslut må överklagas hos Kungl. Maj:t. I fråga om offentligheten av sådana handlingar, vilka inkommit till eller upp-rättats hos undersökningsmyndighet, stadgas i lagen, att de må utlämnas en-dast såvitt de icke röra affärs- eller driftförhållande eller, i den mån hand-lingen är av sådant innehåll, med Konungens särskilda tillstånd eller efter det tjugufem år förflutit från handlingens datum. För uppgiftsskyldig som mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift stadgar lagen böter och i fall av syn-nerligen försvårande omständigheter fängelse i högst sex månader. Samma straffpåföljd gäller för den som tagit befattning med undersökning och som obehörigen yppar affärs- eller driftförhållande, varom han erhållit känne-

dom i samband med undersökningen, eller obehörigen begagnar sig av sådan kännedom. Mål om förbrytelse mot lagen må handläggas inom stängda dörrar, därest målets offentliga handläggning finnes kunna medföra skada genom yppande av affärs- eller driftförhållande.

### **Kommissionens betänkande.**

Kommissionen lämnar inledningsvis en översikt av skilda företeelser inom näringslivet, som i nationalekonomien brukas angivas som exempel på monopolistisk eller ofullständig konkurrens. Kommissionen anför därvid bl. a. följande.

Med industrialiseringsprocessens fortgång har näringslivets struktur undergått en genomgripande förändring. Den tekniska utvecklingen har lett till uppkomsten av storföretag, vilka i hård konkurrens med varandra sökt erövra marknaden. Ibland har ett företag lyckats tränga ut de övriga, varefter det förstnämnda kvarstått som ensamtillverkare för en avgränsad, större eller mindre marknad. Andra gånger ha företagen ansett en sammanslagning vara till större fördel än en ruinerande konkurrens och åter andra gånger har konkurrensen lett till att företagen träffat överenskommelser rörande priser, avsättning m. m., vilka överenskommelser kunnat vara av mer eller mindre fast natur. Även i sådana fall, då företagens storlek varit mindre och deras antal ganska stort, har konkurrensen kunnat få samma följder. Samarbetet har då ofta börjat för andra ändamål, exempelvis för tillvaratagande av mera allmänna intressen. Den kontakt som härigenom uppstått mellan företagarna inom branschen i fråga har sedermera underlättat ett fastare samarbete i konkurrensbegränsande syfte.

Konkurrensbegränsningarna i det moderna näringslivet omfatta icke enbart dessa mera uppenbara former av faktiskt monopol eller organiserad samverkan med formella avtal eller med överenskommelser av annan art. För det första kan, när antalet företagare på marknaden är så litet, att vederbörande känner till den prissättning de övriga tillämpa, ett monopolpris uppstå utan att överenskommelse härom träffas. Så torde ibland vara fallet på lokala marknader och i branscher, där antalet företagare begränsas genom att statliga eller kommunala myndigheter uppställa vissa villkor för yrkets utövande. Även på stora marknader kunna liknande företeelser konstateras. För det andra kan ett företag uppnå en sådan storleksordning i förhållande till de övriga, att dess prissättning blir normerande för marknaden.

Men konkurrensförhållandena påverkas även av andra omständigheter, till exempel förekomsten av märkesvaror. En producent av en märkesvara har en viss förmånsställning på sin speciella varumarknad. I jämförelse med en ren monopolist har han visserligen att räkna med starkare potentiell konkurrens från tillverkare av varor, vilka kunna ersätta hans produkt, och han måste i sin prissättning taga hänsyn härtill. Men inom vissa gränser har han möjlighet att vid fastställandet av priserna utnyttja sin förmånsställning, därför att köparna av hans produkt av den ena eller andra orsaken föredraga denna framför andra likartade produkter, så länge prisskillnaden icke blir alltför stor. På detta område skulle en priskonkurrens ofta kunna starkt reducera företagets vinst, varför producenterna antingen föredraga att träffa uppgörelse om att hålla vissa priser eller också, i all synnerhet om de äro fåtåliga, utan överenskommelser hålla gemensamma priser. Sin ställning på marknaden uppnår producenten i sådana fall icke genom prissänk-

ning utan genom en omfattande reklam eller genom vissa detaljer i varans utstyrelse och förpackning, vilka utan att ha något egentligt värde för konsumenten draga köparnas uppmärksamhet till denna vara. Den kostnadsökning, som härigenom uppkommer, får vägas mot vinsten av en ökad avsättning. Inom distributionen återfinnas lokala detaljhandlarmonopol, som kunna uppstå på grund av butikens belägenhet eller på grund av kundernas bristande kännedom om prissättningen hos konkurrenterna, deras vana att handla i viss affär m. m.

Under hänvisning till den sålunda lämnade redogörelsen för olika konkurrensbegränsande företeelser inom näringslivet uttalar kommissionen, att en kontroll på förevarande område icke kunde, om den skulle bli effektiv, begränsas till karteller och ensamtillverkare utan måste sträcka sig över ett mera vidsträckt område av näringslivet. Kommissionen fortsätter härefter.

Kommissionen vill emellertid starkt understryka att förekomsten av organiserad samverkan mellan företag eller av företag med monopolistisk ställning på marknaden icke i och för sig är en anledning till ingrepp från samhällets sida. Tvärtom kan en samverkan eller en sammanslagning av smärre företag till större enheter i vissa fall vara en förutsättning för en rationalisering av produktion och distribution. Det är först då det kan konstateras att missbruk och missförhållanden — såsom produktionsbegränsningar, orimligt höga priser i förhållande till kostnaderna, konserverandet av kostnadskrävande produktionsmetoder m. m. — verkligen föreligga och dessa ej kunna elimineras på annat sätt, som ett statligt ingripande blir aktuellt. Man skulle även kunna uttrycka det så, att samverkan och företagskoncentration har sitt samhällliga existensberättigande endast i den rationalisering, som däri genom möjliggöres.

För efterkrigstiden har kommissionen uppsatt som den offentliga ekonomiska politikens mål att åstadkomma en hög och jämn sysselsättning. Detta förutsätter att faktorer av institutionell, företagspolitisk eller annan art icke förhindra att förefintliga produktiva resurser utnyttjas på ett sätt, som svarar mot det uppställda målet.

Det är därför ett samhällligt intresse att företag, som arbeta på områden av näringslivet, där ofullständig konkurrens råder, icke bedriva en restriktiv produktionspolitik, vilken skulle kunna leda till ofullständig sysselsättning av arbetskraften och en sämre försörjning än som annars vore möjlig med tillgängliga resurser.

Den restriktiva produktionspolitik, för vilken konkurrensbegränsningarna skapa förutsättningar, tar sig uttryck i en monopolistisk prissättning, däri genom att priset under sådana förhållanden kan sättas högre än om fri konkurrens råder eller om företaget icke utnyttjar de möjligheter konkurrensbegränsningarna skapa. De högre priserna medföra en inskränkning av konsumenternas efterfrågan, vilket betyder en sämre försörjning med de produkter det gäller. På grund av efterfrågans bristande elasticitet innebär vidare en monopolistisk prispolitik ofta, att konsumenternas utgifter för varan i fråga bli större än de skulle varit vid frikonkurrenspriset, enär konsumtionen inskränkes proportionsvis mindre än priset höjes. Konsumenternas möjligheter att köpa andra varor minskas härigenom. En restriktiv produktionspolitik kan sålunda få återverkningar på sysselsättningen utanför området för den ofullständiga konkurrensen.

Som framgår av det sagda, bortser kommissionen icke från den rationalisering och kostnadsänkning, som ofta genomföres i samband med en trust- och kartellbildning, exempelvis genom nedläggandet av ineffektiva företag

och koncentration av driften. Samtidigt kan man dock konstatera tendenser i motsatt riktning, särskilt när ett monopol ägt bestånd en längre tid. En ensamtillverkare, som icke har pressen från konkurrenter, kan sålunda bli efter i teknisk utveckling och bibehålla ineffektiva produktionsmetoder. I en kartell kan prissättningen komma att anpassas efter de företag, som är ineffektivast och som arbeta med de högsta kostnaderna. Produktionskostnadsnivån kommer i bägge dessa fall att ligga högre än den skulle ha gjort, om fri konkurrens hade varit rådande. Samhällets produktiva resurser komma härigenom ej att få den användning, som leder till bästa möjliga produktionsresultat och högsta nationalinkomst.

Om företagen inom en viss bransch bundit priserna genom överenskommelser eller om monopolprissättning uppstått utan överenskommelser på sätt som nu beskrivits, kunna företagen stundom överdimensionera sin egen försäljningsorganisation genom att anställa agenter och handelsresande, anordna dyrbara utställningslokaler m. m., eller också kunna de erbjuda återförsäljare höga rabatter, varigenom vinstchanserna inom detaljhandeln ökas. Detta kan i sin tur leda till en överdimensionering av den bransch det är fråga om. Den kostnadsökning som härigenom uppstår och som inkräktar på monopolvinsten leder ofta till att överenskommelsen mellan företagen utvidgas att omfatta även rabatter och försäljningsförhållanden eller att nya överenskommelser i denna riktning träffas. I den mån så icke sker, kommer monopolvinsten att reduceras. Trots en dylik konkurrens mellan företagen blir resultatet, att de produktiva resurserna ofta bli sämre utnyttjade än vid priskonkurrens.

I de fall, då monopolbildningar åstadkomma en stegring av företagsvinsten utöver vad som vid fri konkurrens skulle vara möjligt, är det naturligt, att fackliga organisationer söka utnyttja situationen i syfte att låta arbetskraften genom högre löner komma i åtnjutande av en del av den genom monopoliseringen åstadkomna mervinsten. Detta behöver dock icke innebära, att arbetarna ha ett medvetet intresse av monolets bibehållande; skulle fri konkurrens återställas, torde nämligen lönerna i många fall kvarbli vid den höjda nivån. Men vid monopol ha arbetsgivarna större möjlighet än eljest att genom prishöjning avvältra en del av en eventuell lönestegring på konsumenterna, och löneförhöjningar kunna därför under sådana förhållanden bidra till att göra hushållningen mera restriktiv. I enstaka fall förekommer, att fackliga organisationer direkt samverka med företagen i konkurrensbegränsande syfte.

Utöver de nu diskuterade verkningarna kan den ofullständiga konkurrensen få konsekvenser av fördelnings- och prispolitisk art.

I vissa fall uppstå sålunda monopolvinster, vilka, även om de genom beskattning kunna mer eller mindre fullständigt indragas till det allmänna, innebära en icke önskvärd omfördelning av inkomsterna. Vidare kan den monopolistiska prisbildningen medföra kostnadsstegringar, vilka påverka prisstrukturen. Detta senare förhållande är av särskilt intresse i nuvarande läge.

I yttrande den 26 september 1944 över priskontrollnämndens förslag till ny prisregleringslag, framhåller kommissionen i fortsättningen, hade kommissionen enhälligt uttalat sig för priskontrollens avskaffande, så snart normala förhållanden inträdde. Förutsättning härför vore emellertid, att priserna anpassade sig efter de sjunkande kostnaderna. För att priskontrollen i sin nuvarande form icke skulle behöva bibehållas längre än som vore oundgängligen nödvändigt, vore det enligt kommissionens uppfattning önskvärt att bevakningen av de områden, på vilka konkurrensen vore begränsad, kun-



de övertagas av ett nytt samhälleligt organ med speciell uppgift att följa utvecklingen på dessa begränsade områden.

Det torde icke, uttalar kommissionen ytterligare, kunna undvikas, att de olika åtgärder, som beslutats eller föreslagits i syfte att upprätthålla sysselsättningen under en kommande lågkonjunktur, skulle komma att medföra en viss stelhet i fråga om arbetslönerna. Då det kunde befaras, att en dylik utveckling skulle ställa vårt land i en ogynnsam konkurrensställning gentemot utlandet, vore det av vikt, att företagens kostnader hölles nere genom rationaliseringsåtgärder av olika slag, förbättrad organisation m. m. Ett led i en kostnadsänkande politik, vilken icke byggde på nedpressning av lönerna, vore att förhindra konkurrensbegränsningar på hemmamarknaden att verka pris- och därigenom även kostnadsuppehållande.

Vid kommissionens betänkande är som bilaga 2 fogad en redogörelse för utbredningen av och formerna för den organiserade samverkan, som för närvarande gör sig gällande inom svenskt näringsliv. Redogörelsen bygger dels på de undersökningar, som på sin tid verkställdes av 1936 års näringsorganisationssakkunniga och som framlades i deras betänkande om organiserad samverkan inom svenskt näringsliv (SOU 1940: 35), och dels på kompletterande undersökningar, som kommissionen låtit verkställa för tiden efter avgivandet av nyssnämnda betänkande. På grundval av dessa undersökningar lämnar kommissionen i sitt betänkande en översikt över koncentrationstendenser på olika områden av näringslivet före och under kriget. I denna framhålles att näringsorganisationssakkunniga beträffande förhållandena under åren närmast före kriget som allmänt omdöme uttalat att starka koncentrationstendenser gjort sig gällande på skilda områden inom näringslivet samt att tendenserna i främsta rummet tagit sig uttryck i organiserad samverkan mellan olika företag, medan uppbyggandet av mycket stora företagsenheter spelat mindre roll. De sakkunniga hade vidare konstaterat, att samverkan i första hand gällt reglering av marknadsförhållanden såsom prissättning, konkurrensmetoder och konkurrensvillkor. Hos vissa företag hade de sakkunniga konstaterat en prispolitik, som måste betecknas som missbruk av möjligheten att behärska den svenska marknaden för de varuslag, som vederbörande företag producerade eller saluförde. Kommissionen uttalar för egen del sammanfattningsvis, att de koncentrationstendenser, som de sakkunniga ansett sig kunna konstatera, i stort sett konserverats under kriget och i viss utsträckning blivit påtagligare.

Då de konkurrensbegränsningar av icke obetydlig omfattning, som sålunda konstaterats föreligga på skilda områden inom näringslivet, enligt kommissionens uppfattning icke kunde förväntas minska under den kommande efterkrigsperioden, funnes skäl att föranstalta om utredning och övervakning i syfte att vinna nödig kunskap om hithörande spörsmål. Förekomsten av konkurrensbegränsande företeelser gäve visserligen, såsom kommissionen även i tidigare sammanhang framhållit, icke i och för sig anledning till ingripanden från samhällets sida. Om det emellertid vid bedömning av de vid

utredningen och övervakningen vunna resultaten skulle visa sig, att missbruk och skadliga verkningar förekomme på vissa områden inom näringslivet, borde samhället ingripa för åstadkommande av rättelse. Även om utvecklingshämmande och prisfördrande verkningar av existerande konkurrensbegränsande företeelser icke gjort sig märkbara i större omfattning under krigsåren, kunde risker därför ånyo bli aktuella, då de speciella förhållanden, vilka karakteriserat kristidens reglerade ekonomi, icke längre verkade återhållande.

Den utrednings- och övervakningsverksamhet, som erfordras för vinnande av den nödvändiga kunskapen om de konkurrensbegränsande företeelserna, föreslår kommissionen skola organiseras efter i huvudsak följande riktlinjer. Verksamheten bör inriktas på tre olika uppgifter. Först måste verkställas en allmän fortlöpande analys av marknadsförhållandena, avseende att klarlägga de strukturella förändringarna inom vårt näringsliv och den ofullständiga konkurrensens roll härvidlag. Den andra uppgiften är att skapa en ständigt aktuell kunskap om förekomsten av kartellavtal och andra liknande överenskommelser av konkurrensbegränsande natur. Som tredje och sista uppgift för den angivna verksamheten uppställer kommissionen utförande av specialundersökningar i sådana fall, då inom områden med ofullständig konkurrens missbruk och eljest skadliga verkningar kunna befaras.

Den första uppgiften, nämligen den allmänna analysverksamheten, finner kommissionen böra överlämnas till konjunkturinstitutet. För lösende av denna uppgift skulle institutet ha att vid sina strukturundersökningar och sin allmänna analys av pris-, kostnads- och vinstutvecklingen taga särskild hänsyn till verkningarna av den ofullständiga konkurrensen. Emellertid anser kommissionen det vara nödvändigt för detta arbete, att den löpande prisstatistiken reformeras och förbättras i olika hänseenden.

Den andra uppgiften, som skulle innefatta skapande av kunskap om förekomsten av överenskommelser av konkurrensbegränsande natur, bör enligt kommissionen lösas på så sätt, att myndighet eller annat statligt organ registrerar dylika överenskommelser i ett offentligt kartellregister. Myndigheten eller organet skulle genom sin verksamhet åvägabrinda en successiv kartläggning av näringslivet med hänsyn till förekomsten av sådan ofullständig konkurrens, som har sin grund i konkurrensbegränsande överenskommelser. Uppgiften bör enligt kommissionen lämpligen anförtros åt en särskild, för ändamålet inrättad byrå inom kommerskollegium, direkt underställd ämbetsverkets chef. Förutom registreringen kunde byrån, såsom ett centralt utredningsorgan på förevarande område, även handha bearbetningen av det inkommande materialet.

Syftet med den tredje utrednings- och övervakningsuppgiften, utförande av specialundersökningar, skulle vara att genom granskning av yrkesutövares handelsböcker, korrespondens och övriga affärshandlingar undersöka, huruvida yrkesutövaren utnyttjat en monopolistisk ställning på ett ur samhällellig synpunkt icke önskvärt sätt. Sådana undersökningar böra enligt kommissionens uppfattning i regel utföras av det centrala utrednings-

organet, d. v. s. nyssnämnda byrå inom kommerskollegium. Dock finnas, betonar kommissionen, områden inom näringslivet, där andra statliga myndigheter kunna tänkas vara bättre skickade att utföra undersökningsuppdrag av ifrågavarande slag. Som exempel nämner kommissionen bankväsendet, försäkringsväsendet, jordbruksnäringen samt biltransportväsendet. Beslut om vilka myndigheter som skola få befogenhet att verkställa specialundersökningar synes emellertid enligt kommissionens uppfattning icke behöva fattas, förrän det centrala utredningsorganet tillsatts och blivit i tillfälle att framlägga förslag beträffande övervakningsverksamhetens planläggning.

Sammanfattningsvis uttalar kommissionen, att det vore av vikt att organisationen för ett utrednings- och övervakningsarbete på förevarande område icke fastlåstes i alltför stela former.

Beträffande frågan om åtgärder mot missbruk på området inom näringslivet med ofullständig konkurrens utvecklar kommissionen i huvudsak följande synpunkter. Det syntes ej lämpligt, att de utredande och övervakande organen finge till uppgift att bedöma, huruvida yrkesutövare gjort sig skyldig till sådant missbruk att ingripande däremot vore påkallat. Än mindre borde organen ha till uppgift att föreslå eller besluta, att dylikt ingripande skulle ske. De nu nämnda uppgifterna liksom uppgiften att bestämma formen för ingripandet borde i regel tillkomma Kungl. Maj:t. I vissa fall torde för ett ingripande riksdagens medverkan erfordras. Som exempel på tänkbara former för statliga ingripanden ville kommissionen anföra bl. a. tullsänkningar, igångsättande av konkurrerande statliga företag samt statligt övertagande av den monopoliserade näringsgrenen. Vissa ledamöter i kommissionen hade dock ansett, att rättelse under alla förhållanden borde kunna åvägabringas genom andra åtgärder än förstатligande. Ofta kunde enligt kommissionens mening rättelse troligen åstadkommas genom förhandlingar mellan en av Kungl. Maj:t för ändamålet tillsatt kommission samt vederbörande yrkesutövare eller sammanslutning. Planeringskommissionen räknade med att statliga åtgärder över huvud icke skulle bli va talrikt förekommande, om blott tillräcklig publicitet skapades kring förhållandena på områden, där konkurrensen vore begränsad. Publicering på bred bas — med vederbörlig hänsyn tagen till yrkesutövares legitima intresse av skydd för affärshemligheter — av det i samband med övervakningen inkomna materialet skulle tjäna flera syften. Den allmänna diskussionen i hit-hörande frågor skulle sålunda komma att vinna i sакlighet, och grundlösa beskyllningar och misstankar kunde undvikas. Vidare kunde vissheten om att de konkurrensbegränsande metoderna komme att framläggas inför en större allmänhet verka som en hämsko på eventuella tendenser till missbruk. Slutligen kunde genom publiciteten potentiella konkurrenters uppmärksamhet komma att fästas på områden med oskäligen prisbildning.

För att möjliggöra en övervakning av konkurrensbegränsande företeelser i enlighet med de av kommissionen angivna riktlinjerna erfordrades, framhåller kommissionen, lagregler enligt vilka yrkesutövare och sammanslut-

ningar inom näringslivet kunde åläggas att för registrering hos vederbörande övervakningsorgan anmäla konkurrensbegränsande överenskommelser och som vidare gäve övervakningsorgan befogenhet att för specialundersökningars genomförande inhämta nödiga uppgifter. Stadgandena i 1925 års lag erbjöde visserligen möjligheter härutinnan. Den innehölle emellertid inga generella bestämmelser om fortlöpande offentlig tillsyn över näringsområden med ofullständig konkurrens. Vidare fölle stora yrkes- och näringskategorier utanför dess tillämplighetsområde. För övrigt hade lagen kommit till användning endast i ett fåtal fall. Enligt kommissionens uppfattning vore det därför nödvändigt att genomföra en mera omfattande lagstiftning på området.

Kommissionen uppdrager i betänkandet jämväl riktlinjerna för en sådan utvidgad lagstiftning. I det följande lämnas en redogörelse för dessa.

Beträffande spörsmålet om vilka yrkesutövare som böra falla under lagens tillämplighetsområde anför kommissionen bl. a. följande.

Ur samhälleliga synpunkter är det önskvärt, att en lag om övervakning av konkurrensbegränsande företeelser göres tillämplig på samtliga företag i enskild, kooperativ, kommunal eller statlig drift. Det synes vidare ej ändamålsenligt att som i 1925 års lag begränsa lagen på sådant sätt, att tjänster av annat slag än transporttjänster samt de tjänster, som lämnas av bank- och försäkringsväsendet, lämnas utanför densamma. Även andra slag av tjänster, liksom också upplåtelse av förmögenhetsrättighet av immateriell art, böra falla under den samhälleliga övervakningen. I fråga om personliga tjänster föreligga vissa svårigheter för en gränsdragning mellan exempelvis avtal rörande produktion och försäljning av förnödenheter, och sådana som närmast motsvara arbetsavtal. Det är givet att transporttjänster tillhöra det område, som bör övervakas, vidare reparationsarbeten av olika slag och tjänster, som utföras av olika grupper av hantverkare, såsom målare, snickare, elektriska och andra installatörer, frisörer m. m. i deras egenkap av egna företagare. Även de taxor, som tillämpas av s. k. fria yrkesutövare som läkare, tandläkare, advokater m. m. kunna ägnas uppmärksamhet. I fråga om upplåtelse av förmögenhetsrättighet av immateriell art har kommissionen närmast tänkt på uthyrning av filmer, men även vissa andra företeelser, som sammanhånga med rätten att offentligt framföra musikaliska och dramatiska verk eller utnyttjandet av patenträttigheter, kunna beaktas.

Undantag från den här föreslagna övervakningen bör dock i regel göras för organisationerna på arbetsmarknaden och de mellan dem träffade avtalen. I den mån kollektivavtal innehålla bestämmelser, vilka kunna påverka konkurrensen mellan företagarna, exempelvis förbud för fackföreningsmedlemmar att taga arbete hos företagare, som ej tillhöra viss företagareorganisation, skola de, försåvitt denna organisation tillika reglerar priser m. m., dock falla under den här föreslagna lagen.

En företagareorganisation, som samtidigt är både arbetsgivareförening och organ för samarbete i t. ex. marknadsfrågor, bör emellertid i sistnämnda egenskap jämföras med här avsedda sammanslutningar.

Under lagens tillämpningsområde skola falla alla yrkesutövare, som driva verksamhet här i riket, oavsett om vederbörande företag äges av svensk medborgare eller utlänning. Utländska monopolföretags agenter eller försäljningsbolag skola sålunda vara föremål för övervakning och eventuella åtgär-

der på samma sätt som övriga företagare. Särskilt bör iakttagas att icke dessa företag på grund av de statliga åtgärderna komma i ett gynnsammare läge än de rent inhemska yrkesutövarna.

Kommissionen behandlar därefter principerna för den ifrågasatta registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser och upptager till en början till diskussion frågan om vilka överenskommelser som böra bli föremål för registrering. Under framhållande av de stora svårigheterna att närmare precisera innebörden i begreppet konkurrensbegränsande överenskommelse uttalar kommissionen därvid följande.

Då syftemålet med lagen är att åstadkomma en övervakning av konkurrensbegränsande företeelser, är det givet att endast sådana överenskommelser, som verkligen innebära en begränsning av konkurrensen, äro av intresse för registreringsmyndigheten. Överenskommelser mellan köpare och säljare äro sålunda oftast intresselösa i detta sammanhang, enär de i regel icke åsyfta en konkurrensbegränsning. Undantag från denna regel utgöres exempelvis av sådana överenskommelser som innebära ett åtagande från köparen att hålla vissa priser i sin yrkesutövning. Vidare skola överenskommelserna beröra pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden. Till överenskommelser, som skola anmälas, böra icke hänföras rena konditionsavtal, vilka icke ha någon betydelse för prissättningen.

Kommissionen uttalar vidare, att endast sådana överenskommelser som berörde den svenska hemmamarknaden borde omfattas av registreringskyldigheten. Avtal och överenskommelser avseende exportmarknader saknade i detta sammanhang intresse. Vidare borde överenskommelser av lokal natur, vilka trots sin begränsning ofta kunde vara av stor betydelse för prissättningen, kunna bli förmål för registrering.

Kommissionen övergår härefter till att diskutera olika metoder för möjliggörande av registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser. Att stadga en allmän skyldighet för yrkesutövare att lämna uppgift beträffande sådana överenskommelser finner kommissionen ur olika synpunkter vara olämpligt. Kommissionen stannar därför vid att föreslå, att i lagen skall stadgas skyldighet för yrkesutövare — varmed bör likställas sammanslutning av yrkesutövare — att efter anmaning av vederbörande registreringsorgan anmäla av honom ingångna eller eljest biträdda överenskommelser. En sådan anordning innebure, anför kommissionen, att registreringsorganet skulle företaga inventeringar av förefintliga överenskommelser. Organet hade därvid möjlighet att självt bestämma, hur långt det ville sträcka registringen. Organet kunde bortse från sådana yrkesutövare, vilka kunde förmodas icke ha någon större betydelse för marknaden, och helt koncentrera sig på de övriga. Organet borde emellertid, såsom kommissionen även i ett tidigare sammanhang uttalat, vid sina inventeringar inrikta sig på att åstadkomma en successiv kartläggning av alla de områden inom näringslivet, vilka kännetecknades av att konkurrensen vore begränsad till följd av överenskommelser mellan yrkesutövare. För att ett så fylligt material som möjligt skulle framkomma borde vederbörande yrkesutövare vara skyldig insända kopia av överenskommelse och av andra handlingar, som

upprättats i anslutning till denna. I den händelse överenskommelsen varit muntlig, borde skriftlig redogörelse för densamma insändas samtidigt med anmälan.

Svagheten med ett system som det nu angivna, uttalar kommissionen i fortsättningen, vore att det bleve svårt att följa de förändringar, som inträffade under perioder mellan två inventeringar hos ett företag. Denna brist kunde emellertid avhjälpas genom att registreringsorganet finge befogenhet att för de yrkesutövare och sammanslutningar, som organet ville följa kontinuerligt, föreskriva skyldighet att under viss period framåt insända uppgifter om nya överenskommelser och viktigare förändringar av förut registrerade överenskommelser.

Till förhindrande att överenskommelser undanhölles registreringsorganet borde enligt kommissionen organet få rätt att i kontrollsyfte hos vederbörande yrkesutövare taga del av erforderliga handlingar. Vidare borde vissa påföljder stadgas för yrkesutövare, som felade i fråga om anmälningsskyldighetens fullgörande. I detta hänseende föreslår kommissionen dels straffpåföljd och dels en påföljd av innebörd, att felande yrkesutövare icke skall äga göra gällande i överenskommelsen stadgad påföljd för kontraktsbrott mot någon som bryter överenskommelsen.

Befogenheten att fatta beslut om igångsättande av *s p e c i a l u n d e r s ö k n i n g*, anför kommissionen, syntes i regel böra tilläggas det centrala utredningsorgan, som skulle omhänderha registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser. Sedan ett sådant organ inrättats, skulle det enligt kommissionens mening innebära onödig omgång, om Kungl. Maj:t skulle — i likhet med vad som vore fallet enligt 1925 års lag i fråga om där avsedd undersökning — behöva besluta om specialundersökning i varje särskilt fall. Såsom redan förut angivits skulle det centrala utredningsorganet enligt kommissionen i regel även ombesörja utförandet av specialundersökningarna.

Med hänsyn till det allmänna syftet med specialundersökningar — att utredna huruvida missbruk av yrkesutövares monopolistiska ställning förekomme — måste, uttalar kommissionen, sådana undersökningar kunna företagas med avseende på alla former av ofullständig konkurrens. I första hand åsyftade kommissionen sådana fall, där kartellavtal eller andra överenskommelser av konkurrensbegränsande natur föreläge eller där ett enda företag utövade dominerande inflytande på marknaden. Men även de övriga former av ofullständig konkurrens, som kommissionen berört i sin översikt över dessa företeelser i inledningen av betänkandet, kunde enligt kommissionens uppfattning stundom giva anledning till undersökningar.

För verkställande av specialundersökning måste utredningsorgan, framhåller kommissionen, ha befogenhet att ålägga yrkesutövare att förete handelsböcker, korrespondens och andra affärshandlingar ävensom att lämna erforderliga uppgifter rörande pris-, produktions- och omsättningsförhållanden m. m. Utredningsorganet borde även kunna ålägga yrkesutövare att inställa sig personligen inför organet. Lämnande av oriktiga uppgifter syntes böra straffbeläggas.

### Departementschefen.

*Föredragande departementschefen, statsrådet Myrdal*, har i propositionen anfört bland annat följande:

»De företeelser inom näringslivet, vilka bruka betecknas som ofullständig konkurrens och för vilka kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering i sitt betänkande lämnat en översiktlig redogörelse, ha med industrialiseringsprocessens fortgång och andra förändringar i det moderna näringslivets struktur ökat i betydelse. Av de undersökningar, som på sin tid verkställdes av näringsorganisationssakkunniga och som sedermera fullföljts av kommissionen, synes framgå att konkurrensbegränsningar av skilda slag vunnit en mycket stor utbredning inom det svenska näringslivet. Det finnes anledning att räkna med möjligheten av en ökad utveckling av de konkurrensbegränsande företeelserna. Härför talar bl. a. det förhållandet att industri- och handelsföretag, vilka tidigare icke etablerat samarbete, under kriget i stor utsträckning vant sig vid ett samgående särskilt vid förhandlingar med myndigheter. Även om på många håll en stark önskan om återgång till större obundenhet förefinnes, kan dock antagas, att ur den under kriget uppkomna intressegemenskapen växa fram strävanden till en mera vittgående samverkan av pris- och produktionsreglerande natur, särskilt under tider med försämrade konjunkturen. Det kan icke heller bortses från det inflytande som utvecklingen i utlandet kan öva på de svenska producenternas och distributörernas politik.

Konkurrensbegränsningar kunna såsom kommissionen angivit få skadliga verkningar av skilda slag. Exempel därpå äro orimligt höga priser i förhållande till produktionskostnaderna, produktionsbegränsningar och konserverande av kostnadskrävande produktionsmetoder. De skadliga verkningarna kunna göra sig gällande i flera olika hänseenden. Kommissionen har i inledningen till betänkandet lämnat en översikt beträffande dessa förhållanden, för vilken jag tidigare redogjort. Av vad där anförts vill jag särskilt understryka att en restriktiv försäljningspolitik med produktionsbegränsningar som följd skulle allvarligt äventyra det allmänna sysselsättningsprogrammet. Vidare förtjänar påpekas, att höga priser kunna giva upphov till en icke önskvärd omfördelning av inkomsterna. Höga priser medföra ofta även kostnadsstegringar av sådan art, att den allmänna prisstrukturen därigenom påverkas i ogynnsam riktning. Särskilt under övergången från krishushållning till en mera normal fredshushållning är det av vikt att sådan påverkan icke sker.

I och för sig giver emellertid förekomsten av ofullständig konkurrens icke anledning till ingripanden från samhällets sida. I många fall torde tvärtom, såsom framhållits av kommissionen och ytterligare understrukits i åtskilliga av remissyttrandena, samverkan mellan företag eller sammanslagning av mindre företag till större enheter vara en förutsättning för rationalisering av produktion och distribution. Det är först då det kan konstateras att missbruk

eller skadliga verkningar föreligga som åtgärder av ett eller annat slag böra bliva aktuella.

Såsom förut nämnts torde det finnas anledning befara, att de konkurrensbegränsande företeelserna i fortsättningen skola vinna ökad utbredning inom det svenska näringslivet. Med hänsyn till de ogynnsamma verkningar i olika hänseenden, som sådana företeelser kunna giva upphov till, måste såsom kommissionen uttalat en utrednings- och övervakningsverksamhet från samhällets sida i syfte att undersöka förekomsten av företeelserna och fastställa verkningarna därav anses vara påkallad.

Kommissionen har i betänkandet uppdragit vissa allmänna riktlinjer för ordnandet av en sådan utrednings- och övervakningsverksamhet. Dessa ha i stort sett vunnit anslutning hos flertalet av de hörda myndigheterna och sammanslutningarna och de synas i huvudsak kunna godtagas. På en del punkter torde dock vissa av de i remissyttrandena framförda erinringarna beaktas.

Enligt kommissionens förslag skall utrednings- och övervakningsarbetet inriktas på tre huvuduppgifter, nämligen en allmän analysverksamhet, registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser samt specialundersökningar. Den allmänna analysverksamheten skall ha till syfte att klarlägga de strukturella förändringarna inom vårt näringsliv och den ofullständiga konkurrensens roll härvidlag. Genom registreringsverksamheten skall åvägabringas en kartläggning av olika områden inom näringslivet med hänsyn till förekomsten av konkurrensbegränsande överenskommelser. Ändamålet med specialundersökningarna slutligen skall vara att i fall då så må finnas påkallat genom granskning av yrkesutövares affärshandlingar undersöka, huruvida en monopolistisk ställning utnyttjats på ett ur samhällelig synpunkt icke önskvärdt sätt. En utrednings- och övervakningsverksamhet, anordnad i huvudsaklig överensstämmelse med vad kommissionen sålunda föreslagit, synes innebära en ändamålsenlig och väl avvägd lösning av problemet och torde bli ett effektivt medel till vinnande av erforderlig kunskap om den ofullständiga konkurrensens utbredning och verkningar inom näringslivet. Jag kan därför i stort sett ansluta mig till kommissionens förslag härutinnan.

Vad beträffar frågan om den för utredningen och övervakningen nödvändiga organisationen synes det icke vara erforderligt att i detta sammanhang fatta definitivt ståndpunkt härtill. Jag avser att sedermera efter ytterligare överväganden upptaga denna fråga till närmare behandling. För ett riktigt bedömande av den ifrågasatta lagstiftningen torde det emellertid vara av värde att redan nu de tilltänkta allmänna riktlinjerna för organisationen åtminstone i huvudsak angivas.

Den allmänna analysverksamheten skulle enligt kommissionens förslag anförtros åt konjunkturinstitutet, medan registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser och i regel även specialundersökningarna skulle handhavas av en för ändamålet inrättad byrå inom kommerskollegium. Så-



som framgår av redogörelsen för remissyttrandena ha i vissa hänseenden erinringar framställts mot detta förslag.

Sålunda har bl. a. nämnden för konjunkturinstitutet uttalat sig för att den allmänna analysverksamheten icke förlägges till institutet utan till samma myndighet, som kommer att verkställa registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser och bearbetning av det material, som i samband därmed inkommit till myndigheten. Jag finner mig böra förorda nämndens ståndpunkt härutinnan. Därest ifrågavarande analysarbete uppdrages åt institutet, torde det komma att menligt inkräkta på fullgörandet av institutets huvuduppgifter. Vidare synes den registrerande myndigheten ha bättre förutsättningar än institutet att bedöma på vilka områden analysverksamheten speciellt bör inriktas. Emellertid bör givetvis myndigheten i denna verksamhet uppehålla ett intimt samarbete med institutet.

Kommissionens förslag att registreringsverksamheten förlägges till en särskild byrå inom kommerskollegium har icke mött andra invändningar än att i yttrandena från bank- och fondinspektionen, försäkringsinspektionen samt lantbruksstyrelsen och lantbruksförbundet förordats, att registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser på bank- och fondväsendets, försäkringsväsendets respektive jordbruksnäringens område undantages från nämnda byrå och i stället uppdrages åt andra organ. Visserligen synas skäl tala för de i dessa fyra yttranden framförda synpunkterna. Av avgörande betydelse torde emellertid vara, att registreringsverksamheten centraliseras till en enda myndighet. Därigenom vinnes bl. a. den fördelen, att garantier skapas för att hithörande frågor komma att handläggas enhetligt. Jag finner mig sålunda böra förorda kommissionens förslag, att en särskild byrå inom kommerskollegium inrättas och att registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser på alla områden inom näringslivet överlämnas åt denna byrå.

Även specialundersökningarna på bank- och fondväsendets, försäkringsväsendets respektive jordbruksnäringens område ha i nyssnämnda fyra yttranden föreslagits skola undantagas från den tilltänkta byrån. Som undersökningsorgan ha i stället föreslagits bank- och fondinspektionen, försäkringsinspektionen respektive det organ, som i fortsättningen kan komma att handha den centrala ledningen av jordbrukets prisregleringar. Därjämte har 1944 års trafikutredning uttalat, att specialundersökningar inom trafikväsendets område visserligen för närvarande borde omhänderhavas av kommerskollegium men att — för den händelse en trafiknämnd inrättades i överensstämmelse med det förslag, som utredningen ämnade framlägga — det kunde ifrågasättas om icke en sådan nämnd skulle vara det lämpligaste organet för specialundersökningar beträffande trafikföretag. Av den tidigare lämnade redogörelsen för kommissionens betänkande framgår, att även kommissionen varit inne på tanken att specialundersökningar på förevarande näringsområden kunde undantagas från den föreslagna byråns verksamhet.

Nämnda byrå torde i regel vara det lämpligaste organet för utförande av specialundersökningar. Det synes dock vara ändamålsenligt, att sådana un-

dersökningar beträffande bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet, där bank- och fondinspektionen respektive försäkringsinspektionen redan utöva en omfattande tillsyn, uppdragas åt dessa myndigheter. Vad beträffar jordbruksnäringen och trafikväsendet torde något bestämt uttalande i förevarande fråga icke kunna göras, förrän beslut fattats om dessa näringsgrenars övriga organisatoriska problem.

Kommissionen har i sitt betänkande berört även frågan om åtgärder mot missbruk och skadliga verkningar av ofullständig konkurrens inom näringslivet. Av tänkbara former för ingripanden har kommissionen nämnt bl. a. tullsänkningar, igångsättande av konkurrerande statliga företag samt statligt övertagande av den monopoliserade näringsgrenen. I kommissionens lagförslag ha icke upptagits några bestämmelser om ingripanden.

Kommerskollegium har som sin uppfattning uttalat, att en viss brist syntes vidlåda lagförslaget därigenom att bestämmelser om ingripanden saknades. Denna uppfattning kan jag icke biträda. Åtgärder mot missbruk och skadliga verkningar på förevarande område måste lämpas efter omständigheterna i det enskilda fallet. I en lagtext skulle dylika åtgärder därför icke kunna angivas annat än i ytterst allmänna ordalag. Stadganden av sådan art skulle icke bidra att lämna ökad klarhet åt en yrkesutöware, som ville på förhand söka beräkna vilka ingripanden han kunde riskera om han gjorde sig skyldig till missbruk. Ett lagfästade av åtgärder mot missbruk och skadliga verkningar skulle för övrigt kunna få till följd att statsmakterna bleve bundna i sitt framtida handlande på ett sätt, som med hänsyn till den fortskridande utvecklingen inom näringslivet synes föga lämpligt.

Anledning torde emellertid finnas att i detta sammanhang i korthet beröra frågan om omfattningen av övervakningsorganets befogenheter. Starka skäl synas tala för den av kommissionen hävdade meningen att de exekutiva befogenheterna böra hållas isär från den utredande och övervakande verksamheten. Därigenom torde vinnas bättre garanti för att resultaten av denna verksamhet i största möjliga utsträckning bliva publicerade. Därest utredningarna och den exekutiva makten anförtroddes åt ett och samma organ, skulle det måhända icke sällan komma att inträffa att organet avstode från att giva publicitet åt det utförda utredningsarbetet i fall då enligt organets mening tillfredsställande rättelser av konstaterade missförhållanden kommit till stånd genom överenskommelser med vederbörande företag eller sammanslutning. I den mån så skedde, skulle emellertid allmänheten och statsmakterna undandragas möjligheten att bilda sig en uppfattning av dessa fall och att bedöma om de vidtagna rättelserna vore tillfyllest. Därest publiciteten kring utredningsarbetet inskränktes, skulle vidare föreligga risk för att rättelserna icke skulle bli bestående. Frågor om eventuella åtgärder gentemot monopolistisk prisbildning och andra skadliga verkningar av ofullständig konkurrens synas överhuvud taget vara av den vikt i vår ekonomiska politik, att de böra, under full offentlighet, avgöras av statsmakterna och icke av en underordnad myndighet. Det utredande och övervakande organet torde också få en mera obun-

den ställning i den mån det får tillfälle att helt ägna sig åt utredande uppgifter. Det förefaller mig som om detta skulle vara till gagn för utredningsarbetet, vars resultat under alla förhållanden skall ligga till grund för eventuella åtgärder.

Det centrala utrednings- och övervakningsorganet — förut nämnda byrå inom kommerskollegium — bör sålunda ha till uppgift att införskaffa och bearbeta erforderligt material samt att för bedömning framlägga resultatet av sin utredning. Byrån bör i vissa fall därjämte kunna få till uppgift att verkställa utredning rörande olika åtgärders sannolika verkningar i de enskilda fallen. Den bör däremot icke tilldelas någon administrativ makt i den meningen, att den skulle ha att avgöra huruvida sådana omständigheter föreligga att ingripande skall ske eller underlåtas. Befogenheten att fatta sådana avgöranden liksom befogenheten att bestämma arten av ingripandet bör tillkomma Kungl. Maj:t, varvid i vissa fall riksdagens medverkan torde erfordras. Beslut om ingripande av mera allvarlig natur torde i allmänhet icke böra fattas utan att förhandlingar med vederbörande företag eller sammanlutning föregått. Sådana förhandlingar synas i regel böra anförtros åt en särskild förhandlingskommission.

Priskontrollnämnden, som besitter stor praktisk erfarenhet av förevarande spörsmål på priskontrollens område, har i sitt yttrande ifrågasatt ändamålsenligheten av att begränsa det centrala utrednings- och övervakningsorganets befogenheter på det sätt jag nu i enlighet med kommissionens förslag förordat. Denna ordning synes mig dock av anförda skäl motiverad, i varje fall intill dess vidare erfarenheter vunnits. Därest det framdeles vid den praktiska tillämpningen skulle visa sig att den av mig förordade gränzdragningen för organets befogenheter icke är den lämpligaste, torde frågan emellertid få upptagas till förnyat övervägande.

För möjliggörande av en övervakning i enlighet med vad nu angivits erfordras lagbestämmelser, som ålägga yrkesutövare skyldighet att för registrering anmäla konkurrensbegränsande överenskommelser och som vidare giva övervakningsmyndighet befogenhet att i och för specialundersökningar granska yrkesutövares affärshandlingar och föreskriva yrkesutövare uppgiftsskyldighet. I 1925 års lag finnas bestämmelser rörande undersökningar av monopolistiska företag. Denna lag, som för övrigt kommit till användning endast i ett fåtal fall, innehåller emellertid inga stadganden om registrering av kartellavtal. Dess tillämplighetsområde är vidare förhållandevis begränsat. Lagen är jämväl i övrigt till innehåll och utformning sådan att den synes föga ägnad att tjäna som grundval för en lagsliftning med syfte att möjliggöra en sådan övervakning som den av mig förordade. Med hänsyn härtill synas de för övervakningens genomförande erforderliga bestämmelserna böra upptagas i en ny lag, som bör träda i stället för 1925 års lag.

I en reservation mot priskontrollnämndens yttrande har föreslagits, att det centrala utrednings- och övervakningsorganet skulle få befogenhet att jämväl för den allmänna analysverksamheten infordra uppgifter från företagare. Denna verksamhet skulle, anse reservanterna, i annat fall icke bliva av verk-

ligt värde för övervakningen. Emellertid synes enligt mitt förmenande i första hand böra prövas huruvida icke syftet med reservanternas förslag kan tillgodoses genom att den offentliga prisstatistiken förbättras. En av det nya övervakningsorganets första uppgifter bör vara att i särskilt förslag närmare angiva i vilka hänseenden förbättringar äro nödvändiga för att övervakningsarbetet skall bliva effektivt. Jag är sålunda för närvarande icke beredd att biträda nämnda förslag om utvidgning av övervakningsorganets befogenheter. Därest den praktiska erfarenheten skulle giva vid handen att förbättringar av prisstatistiken icke äro tillfyllest för här avsett syfte, synes emellertid förslaget böra ånyo övervägas.

I fråga om lagens tillämplighetsområde har kommissionen föreslagit att såväl yrkesutövare, vilka försälja förnödenheter, som yrkesutövare, vilka såsom företagare utföra tjänster åt andra, skola falla därunder. I vad angår företagare av sist angivet slag innefattar förslaget betydande utvidgningar i förhållande till 1925 års lag. Av företag, vilkas verksamhet avser utförande av tjänster, omfattar denna lag endast banker, försäkringsinrättningar och transportföretag. Kommissionens förslag innebär däremot, att även exempelvis företag, som utföra reparationsarbeten av olika slag, installationsfirmor, frisörer och utövare av de s. k. fria yrkena, såsom läkare, advokater, fastighetsmäklare och andra, kunna bliva föremål för monopolkontroll. Enligt betänkandet skall den ifrågasatta lagen vidare vara tillämplig på yrkesutövare, vilkas verksamhet avser överlåtelse eller upplåtelse av immateriella förmögenhetsrättigheter eller upplåtelse av nyttjanderätt till förnödenheter. Någon åtskillnad skall enligt betänkandet i princip icke göras mellan enskilda eller kooperativa företag samt företag i kommunal eller statlig drift. Med yrkesutövare likställer kommissionen sammanslutning av yrkesutövare. Emellertid falla organisationerna på arbetsmarknaden i regel icke under lagen.

Det torde ur samhälleliga synpunkter vara av vikt att alla verksamhetsgrenar inom näringslivet av betydelse i förevarande sammanhang komma att omfattas av lagen. Kommissionens förslag synes i detta hänseende vara i stort sett tillfredsställande och torde därför efter vissa preciseringar kunna läggas till grund för lagbestämmelse i ämnet. För dessa preciseringar torde jag få redogöra i ett senare sammanhang.

För att en överenskommelse skall kunna bliva föremål för registrering fordras enligt kommissionens förslag i första hand att överenskommelsen är av konkurrensbegränsande natur. Härigenom uteslutes i regel avtal mellan säljare och köpare. Även sådana avtal kunna emellertid stundom vara konkurrensbegränsande. Som exempel må nämnas avtal, varigenom en affärsidkare, som köpt en vara av en producent, i förhållande till denne förbinder sig att vid försäljning av varan hålla ett visst pris.

Som förutsättning för registrering uppställer kommissionen därjämte att överenskommelse berör pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållandena här i riket. Rena konditionsavtal, vilka icke ha någon betydelse

för prissättningen, bliva sålunda uteslutna. Icke heller falla avtal, som enbart avse utländska marknader, under förslagets registreringsbestämmelse, även om avtalen i och för sig äro av konkurrensbegränsande natur.

För att ett registreringsförfarande skall möjliggöras måste såsom tidigare angivits föreligga skyldighet för yrkesutövare att till vederbörande övervakningsmyndighet anmäla konkurrensbegränsande överenskommelser. Enligt kommissionens förslag skall sådan skyldighet inträda först sedan yrkesutövare erhållit anmaning av myndigheten. Genom att anmälningsskyldigheten konstrueras på detta sätt kommer avgörandet om hur långt registreringen ur praktiska synpunkter skall sträckas att ligga hos övervakningsmyndigheten. Denna kan sålunda bortse från sådana yrkesutövare, vilka kunna förmodas sakna betydelse i förevarande sammanhang, och helt koncentrera sig på de övriga. Vidare blir det möjligt för myndigheten att genomföra den avsedda kartläggningen av näringslivet successivt. Härigenom torde verksamheten komma att vinna i effektivitet.

Vad kommissionen sålunda föreslagit beträffande nu angivna, med registreringen sammanhängande frågor torde kunna biträdas. I några av remissyttrandena har betonats angelägenheten av att anmälningsskyldigheten göres så litet betungande för näringslivet som möjligt. Gentemot vad som i samband därmed anförts i vissa av dessa yttranden bör framhållas, att det avsedda syftet med registreringen icke torde kunna vinnas om endast viktigare överenskommelser registreras. För att kartellregistret skall bliva ett verkligt kunskapsunderlag för bedömning av de konkurrensbegränsande överenskommelsernas verkningar erfordras, att det upptager även överenskommelser av mindre räckvidd, eftersom dessa tillsammans kunna ha stor betydelse för marknadsförhållandena. Sålunda måste exempelvis varje avtal, som kan påverka prisbildningen, anses vara sådant att det bör anmälas och registreras, även om vederbörande kontrahenter själva till äventyrs skulle anse avtalet som bagatellartat. Å andra sidan vill jag understryka att företagare givetvis icke böra åläggas anmäla överenskommelser som alldeles sakna betydelse ur övervakningssynpunkt. Avtal som avse till exempel begränsningar i detaljhandels budservice torde sålunda icke komma att bliva föremål för anmälningsskyldighet. Jag förutsätter vidare, att övervakningsmyndigheten avfattar anmaningarna så tydligt att någon tvekan om vilka slag av överenskommelser som åsyftas icke skall behöva uppstå. Likaså förutsätter jag, att myndigheten lämnar yrkesutövarna tillräcklig tid för svarsavgivande. Under dessa förhållanden torde anmälningsskyldigheten icke bliva betungande för näringslivet, i synnerhet som de överenskommelser, som varje enskild yrkesutövare eller sammanslutning får att anmäla, i regel icke torde uppgå till något större antal.

Även de av kommissionen angivna riktlinjerna för anordnandet av specialundersökningarna synas böra godtagas.

Kommissionen har föreslagit, att specialundersökning skall kunna företagas med avseende på alla former av ofullständig konkurrens. I bl. a. indu-

striförbundets yttrande har förordats, att specialundersökningarna skulle begränsas till sådana former av ofullständig konkurrens, som vore grundade på avtal eller på ett företags ställning som ensamtillverkare. Det synes emellertid otvivelaktigt, att även andra former än dessa kunna medföra skadliga verkningar inom näringslivet. Enligt mitt förmenande skulle därför en sådan begränsning vara olämplig. Det förtjänar understrykas, att det här är fråga endast om en undersökning. Därest det visar sig att missbruk eller eljest skadliga verkningar icke äro för handen, behöver vederbörande företag icke befara ytterligare åtgärder.

Det centrala utredningsorganet, d. v. s. den särskilda byrån inom kommerskollegium, skall enligt kommissionens förslag på eget initiativ kunna igångsätta specialundersökning. Såsom framgår av vad jag tidigare nämnt skall byrån i allmänhet även utföra undersökningarna.

För genomförande av specialundersökning skall övervakningsmyndighet enligt kommissionens förslag äga förelägga yrkesutövare att förete affärshandlingar och i övrigt lämna myndigheten erforderliga uppgifter. Förslaget har i denna del utformats i nära anslutning till motsvarande bestämmelser i 1925 års lag.»

*Lagrådet* har mot det till lagrådet remitterade förslaget till lag om övervakning av konkurrensbegränsande företeelser inom näringslivet framställt erinringar av formell natur, som beaktats vid utarbetandet av det genom propositionen framlagda förslaget.

### Utskottet.

Av den utredning kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering förebrought i sitt betänkande synes framgå, att konkurrensbegränsningar av skilda slag vunnit stor utbredning inom det svenska näringslivet. Såsom departementschefen framhållit giver förekomsten av ofullständig konkurrens icke i och för sig anledning till ingripande från samhällets sida, och i många fall torde samverkan mellan företag eller sammanslagning av mindre företag till större enheter vara en förutsättning för rationalisering av produktion och distribution. Emellertid kunna konkurrensbegränsningar få skadliga verkningar av olika slag. Med hänsyn härtill måste en övervakning av konkurrensbegränsande företeelser anses nödvändig. Behovet av en sådan övervakning torde framför allt göra sig gällande, då den nuvarande priskontrollen upphör. En förutsättning för priskontrollens avskaffande torde för övrigt vara, att de områden inom näringslivet, på vilka konkurrensen är begränsad, bliva föremål för övervakning av ett annat samhällsorgan. Den i propositionen föreslagna lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet synes väl lämpad för sitt ändamål, och utskottet har icke något att erinra mot den utformning lagen erhållit.

I fråga om den för utredning och övervakning nödvändiga organisationen har kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering föreslagit, att en inom

kommerskollegium särskilt inrättad byrå skall ha hand om registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser på alla områden. I remissyttrandena från bank- och fondinspektionen, försäkringsinspektionen samt lantbruksstyrelsen och lantbruksförbundet har emellertid förordats, att registreringen av konkurrensbegränsande överenskommelser på bank- och fondväsendets, försäkringsväsendets respektive jordbruksnäringens område undantages från nämnda byrå och i stället uppdrages åt andra organ. Departementschefen har anslutit sig till kommissionens förslag och därvid särskilt påpekat fördelen av att garantier skapas för att hithörande frågor komma att handläggas enhetligt. Samtidigt har departementschefen framhållit, att det synes vara ändamålsenligt, att specialundersökningar beträffande bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet, där bank- och fondinspektionen respektive försäkringsinspektionen redan utöva en omfattande tillsyn, uppdragas åt dessa myndigheter. Enligt utskottets mening äro utan tvivel stora fördelar förenade med att registreringsverksamheten centraliseras till ett enda organ. Detta utesluter icke, att vissa skäl kunna tala för att registreringen på bank- och fondväsendets samt försäkringsväsendets områden uppdrages åt bank- och fondinspektionen respektive försäkringsinspektionen. Utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t har sin uppmärksamhet riktad på spörsmålet och, därest det skulle visa sig lämpligt, tager upp frågan till förnyat övervägande.

Enligt 6 § i den föreslagna lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet äger övervakningsmyndigheten besluta om särskild undersökning, då myndigheten finner anledning att befara skadlig verkan av konkurrensbegränsning eller eljest särskilda skäl föreligga därtill. Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering har i sitt betänkande uttalat, att specialundersökning (särskild undersökning) i regel icke borde företagas i andra fall än då det funnes anledning att antaga, att en monopolställning missbrukats och att den förda politiken medfört skadliga verkningar men att något sådant villkor icke borde intagas i lagtexten. I två vid betänkandet fogade särskilda yttranden har anförts reservation mot kommissionens uppfattning på denna punkt. Reservanterna ha gjort gällande, att i lagtexten som förutsättning för beslut om specialundersökning borde angivas, förutom att övervakningsmyndigheten ansåge skäl därtill föreligga, även att vederbörande yrkesutövare kunde antagas ha otillbörligt utnyttjat sin ställning. Gentemot detta har departementschefen invänt, att en sådan formulering skulle innebära en icke avsedd begränsning av övervakningen, eftersom verkningar av ofullständig konkurrens icke alltid ha sin grund i förhållanden, som kunna betecknas som missbruk från företagares sida. Vidare har departementschefen anförts, att med den formulering lagtexten i denna del erhållit i departementsförslaget övervakningsmyndigheten får möjlighet att besluta om undersökning även i exempelvis sådana fall, då myndigheten visserligen för egen del icke befara skadliga verkningar men vederbörande yrkesutövare själv önskar en undersökning för att bliva rentvådd från misstankar, som framkommit från annat håll. Även i vissa andra fall bör enligt departementschefen specialundersökning kunna ifrågakomma, t. ex. för kontroll huruvida anmälningsskyldighet föreligger eller behörigen fullgjorts.

I de föreslagna övergångsbestämmelserna stadgas, att 1925 års lag om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar skall upphävas i samband med att den nya lagen träder i kraft men att 1925 års lag även därefter skall äga tillämpning med avseende å undersökning som inletts innan den nya lagen trätt i kraft. Utskottet har icke något att erinra mot övergångsbestämmelserna. Det synes riktigt, att en undersökning som igångsatts med stöd av 1925 års lag också får fullföljas enligt samma lag. Det är också av vikt att även efter den nya lagens ikraftträdande straff- och sekretessbestämmelserna i 1925 års lag äga giltighet beträffande de undersökningar som verkställtts eller verkställas med stöd av 1925 års lag.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte antaga det genom förevarande proposition framlagda förslaget till lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Stockholm den 7 juni 1946.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

---

Vid ärendets behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar *Norman*, *Linder\**, *Wistrand*, *Björkman\**, *Nils Elowsson*, *Hallagård\**, *Söderkvist\** och *Englund*;

från andra kammaren: herr *Holm\**, fru *Johansson*, herrar *Larsson* i Östersund, *Andersson* i Gisselås, fru *Västberg\**, herrar *Carlsson* i Bakeröd, *Andersson* i Alfreðshem\* och *Jacobsson* i Igelsbo.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

---