

Nr 52

Utlåtande i anledning av väckt motion om viss ändring i lagstiftningen om konkurrensbegränsning.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft en inom andra kammaren av herr *Kellgren m. fl.* väckt motion, nr 157, vilken hänvisats till lagutskott.

Motionen

Motionärerna framhåller, att gällande ordning på prisbildningens område bygger på tanken, att konkurrensen inom näringslivet skall tillgodose konsumenternas centrala intresse av en rimlig prissättning. Enligt motionärerna har också konkurrensen ökat i betydande grad efter det att gällande ordning infördes. Såsom särskilt fördelaktig ur konsumentsynpunkt nämner motionärerna den starkt ökade priskonkurrensen inom handeln på vissa orter med avseende på viktiga konsumtionsvaror som tidigare haft av fabrikanten fastställda priser. Enligt motionärerna har initiativet till denna priskonkurrens i stor utsträckning tagits av nya företag. Dessa har emellertid mött motstånd från den traditionella handels sida. Motståndet har, säger motionärerna, tagit sig uttryck dels i prissänkningar även hos den traditionella handeln, dels ock i motåtgärder av mer anmärkningsvärt slag. De senare åtgärderna anser motionärerna bäst framgå av några i motionen intagna citat ur köpmannapressen, av vilka endast följande, hämtat ur SSLF-tidningen för augusti 1958, må återgivas här:

Den lagstiftning mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning inom näringslivet, som funnits sedan några år tillbaka, har i viss mån varit ägnad att skapa osäkerhet om vad som är tillåtet eller icke. Många leverantörer har använt denna lagstiftning som en förevändning för att leverera sina varor till vilken köpare som helst och därvid hävdat, att lagstiftningen skulle förbjuda en leverantör att välja sina kunder. Det är därför angeläget att, som vi redan vid tidigare tillfällen framhållit, understryka, att gällande lagstiftning icke lägger några hinder i vägen för selektiv distribution och att alltså en leverantör har rätt att välja sina kunder efter vad han själv i varje särskilt fall anser vara bäst för det egna företaget. Att en leverantör vid en sådan bedömning i hög grad måste ta hänsyn till sin tidigare kundkrets reaktioner anser vi vara helt uppenbart. Det är sålunda inte så att en leverantör inför sin kundkrets kan fritas ifrån ansvaret för sin försäljningspolitik och varje detaljist bör ha detta i åtanke när han väljer sina leverantörer. Det finns därvid ingen anledning att gynna sådana leverantörer som inte intar en klar och positiv inställning till den reguljära handeln.

I motionen framhålles, att den reella innebörden i ovanstående och liknande uttalanden är att man genom påtryckningar på leverantörerna vill åstadkomma, att dessa antingen vägrar att sälja till företag som tillämpar lägre priser än den traditionella handeln eller också ger dessa företag sämre villkor. Härefter nämner motionärerna ett flertal exempel på att starkt priskonkurrerande företag vägrats leverans eller erbjudits sämre villkor än den traditionella handeln. De flesta exemplen avser AB Hemköp i Stockholm, ett företag som bedriver försäljning efter beställning per telefon. Motionärerna anser, att de hinder i konkurrensen som åstadkommes genom nyssnämnda företeelser skulle kunna motverkas genom att det ålades de företag som försäljer allmänt annonserade märkesvaror till återförsäljare att tillämpa offentligt redovisade försäljningsvillkor, som står öppna för alla köpare. I motionen utvecklas denna tanke på följande sätt.

Såväl den här berörda priskonkurrensen som de insatta motåtgärderna avser i främsta hand allmänt annonserade märkesvaror. De risker som ur konsumentens synpunkt följer med att producenterna med hjälp av en omfattande reklam kan erhålla en »kvasimonopolställning» på marknaden har under senare år i ökad utsträckning observerats av både svenska och utländska nationalekonomer. Ett ingripande lagstiftningsvägen för att reglera reklamkonkurrensen reser mycket komplicerade problem. Riskerna ur konsumentens synpunkt kan emellertid väsentligt reduceras, om man skapar garantier för fri konkurrens inom handeln i fråga om reklamerade märkesvaror. Det bruttoprisförbud som finns intaget i nuvarande lagstiftning tillkom just i syfte att bryta den rådande tendensen till alltför höga marginaler på märkesvaror. Brutttoprisförbudet har visserligen haft avsevärd effekt. På många områden har det dock inte blivit fullt effektivt genom att de priskonkurrerande företagen inte kunnat få varuleveranser eller endast kunnat köpa till ofördelaktiga priser.

Det bör därför övervägas att bruttoprisförbudet kompletteras med en bestämmelse som innebär, att en tillverkare eller en importör av en allmänt annonserad märkesvara åläggas att tillämpa offentligt redovisade försäljningsvillkor, som står öppna för alla köpare.

Ett leverans tvång kan synas utgöra ett allvarligt intrång i näringsfriheten. Förutsättningen för leveransplikt skall emellertid vara, att leverantören genom sin reklamverksamhet dokumenterat sin strävan efter ökad försäljning. Även om en icke oväsentlig diskriminering kan ske och har skett via företagets kreditpolitik anser vi att detta område bör lämnas utanför bestämmelserna. Märkesvarufabrikanten bör alltså ha rätt att, om han så anser erforderligt, kräva kontant betalning. Någon reell skada synes icke kunna drabba en fabrikant, som genom annonsering dokumenterar sin vilja till ökad försäljning, om hans rätt att avstå från försäljning inskränkes. I de fall som i praktiken förekommit kan man i allmänhet utgå från att den verkliga orsaken till leveransvägran varit hänsynstagande till övriga återförsäljares intressen av att undvika priskonkurrens. I vissa fall kan dock ett utbyggt system av selektiv försäljning vara försvarligt även ur allmän synpunkt. I likhet med vad som gällt beträffande det hittillsvarande bruttoprisförbudet bör näringsfrihetsrådet kunna bevilja dispens för ett företag som kan förebibringa tillfredsställande motivering för tillämpning av ett selektivt försäljningssystem. Att avgöra om en vara är allmänt annonserad eller ej torde i allmänhet inte bereda några större svårigheter. Det synes inte lämpligt att i lagen införa en exakt definition av begreppet, utan detta torde över-

lätas till rättspraxis. Enligt vår uppfattning bör en reklaminsats av 50 000 kronor per år medföra att en fabrikants varor måste anses allmänt annonserade; åtskillnad bör ej göras mellan de enskilda produkterna i en fabrikants sortiment.

Motionen utmynnar i ett yrkande, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t »uttrycka önskan om sådan komplettering av 2 § i lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet som i det föregående angivits».

Beträffande vad i övrigt anförts i motionen må här hänvisas till denna.

Gällande bestämmelser m. m.

Gällande regler angående prisbildningen i landet och därmed sammanhängande spörsmål innebär i princip, att prisbildningen skall vara fri. Tanken är, att under normala förhållanden en fri och effektiv konkurrens är det bästa sättet att främja en för konsumenterna och samhället fördelaktig prisutveckling. För att trygga att konkurrensen verkligen blir fri och effektiv, finnes bestämmelser om motverkande av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Dessutom pågår från samhällets sida undersökningar av pris- och konkurrensförhållandena inom olika delar av näringslivet. Vidare må nämnas att från statens sida vidtagits åtgärder för att öka konsumenternas insikter i pris- och kvalitetsfrågor och därmed deras möjligheter att utnyttja fördelarna av en fri konkurrens.

De direkta bestämmelserna om motverkande av konkurrensbegränsningar finns i *lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet*. Enligt lagen får vissa konkurrensbegränsande förfaranden icke förekomma, med mindre näringsfrihetsrådet lämnar sitt tillstånd därtill. De sålunda förbjudna förfarandena är dels stipulerande av s. k. fasta bruttopriser, dels ingående och tillämpning av överenskommelser om s. k. anbudskarteller. Med stipulerande av fasta bruttopriser förstås, att en företagare antingen betingar sig av en företagare inom senare försäljningsled, att vid försäljning av förnödenhet inom riket visst pris inte underskrides, eller till ledning för prissättningen inom senare försäljningsled eljest anger viss pris, med mindre därvid kommer till uttryck att priset får underskridas (2 §). En anbudskartell är en överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum, innan någon av dem avger anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst (3 §). Överträdelse av förbuden är straffbelagda (29 §).

Beträffande konkurrensbegränsningar i andra fall gäller, att näringsfrihetsrådet skall genom förhandling söka undanröja skadlig verkan därav (1 § och 5 § första stycket). Med skadlig verkan av konkurrensbegränsning förstås, att konkurrensbegränsningen på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning (5 § andra stycket).

Förhandling inför näringsfrihetsrådet påkallas av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor (16 § första stycket). Har ombudsmannen i visst fall beslutat att icke påkalla förhandling, äger jämväl företagare, som omedelbart beröres av konkurrensbegränsningen, samt sammanslutning av konsumenter eller löntagare påkalla förhandling (16 § andra stycket).

Har förhandling påkallats, tillkommer det näringsfrihetsrådet först att avgöra, huruvida betingelserna för förhandling är uppfyllda, d. v. s. huruvida konkurrensbegränsning med skadlig verkan föreligger (19 §). Innan rådet beslutar i denna fråga, skall i regel tillfälle beredas parterna att vid sammanträde inför rådet framlägga sina synpunkter i frågan (18 §). Själva förhandlingarna för undanröjande av konkurrensbegränsning äger delvis också rum vid sammanträde inför rådet (20 §).

Sammanträdena inför näringsfrihetsrådet kan liknas vid domstolsförhandlingar, vid vilka ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor spelar rollen av åklagare. Den första fasen i proceduren utmynnar i rådets beslut i frågan, huruvida förhandlingar skall äga rum. Därest beslutet blir positivt, ankommer det därefter på rådet att förhandlingsvägen söka undanröja den skadliga verkningen av konkurrensbegränsningen. Någon exekutiv befogenhet härvidlag har alltså inte rådet. Skulle emellertid förhandlingarna misslyckas, finnes likväl vissa möjligheter att komma till rätta med de icke önskvärda företeelserna. Det stadgas nämligen, att det i ett sådant läge, där saken finnes vara av större vikt, åligger rådet att göra anmälan om förhållandet till Konungen (21 § första stycket). Om den skadliga verkningen av konkurrensbegränsningen innebär, att visst pris med hänsyn till kostnaderna och övriga omständigheter är uppenbart för högt och saken finnes vara av allmän betydelse, må Konungen på hemställan av rådet förordna om visst högsta pris, vilket inte får överskridas av företagare utan medgivande från rådet (21 § andra stycket). Sådant förordnande skall gälla för viss tid, högst ett år.

Konungen har hittills icke meddelat något förordnande av nyssnämnda slag. Ej heller har näringsfrihetsrådet gjort någon hemställan därom.

Näringsfrihetsrådet består av ordförande och åtta ledamöter (8 §). Ordföranden och två av ledamöterna utses bland personer, som icke kan anses företräda vare sig företagareintressen eller konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och den ene av de nu nämnda ledamöterna skall vara lagkunniga och i domarvärv erfarna. Den andre ledamoten skall äga särskild insikt i näringslivets förhållanden. Av de övriga ledamöterna utses tre bland personer, som kan anses förträda företagareintressen, och återstående tre bland personer, som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och ledamöterna utses av Konungen.

Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor förordnas av Konungen. Han skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren.

Lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet äger enligt uttrycklig bestämmelse (28 §) icke tillämpning å över-

enskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor.

Undersökningarna av pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet handhaves av statens pris- och kartellnämnd, bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen. Sistnämnda båda myndigheter har hand om förevarande uppgifter, såvitt angår bank- och fondväsendet resp. försäkringsväsendet.

Enligt *Kungl. Maj:ts instruktion den 19 oktober 1956 för statens pris- och kartellnämnd* har nämnden till uppgift att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet, utom såvitt avser bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet (2 §). Med avseende å prisförhållandena åligger det nämnden särskilt att insamla och registrera uppgifter om priser för olika förnödenheter och tjänster inom landet, att genom bearbetning och sammanställning av dylika uppgifter ävensom av prisuppgifter från utlandet klarlägga prisutvecklingen samt att, där prisutvecklingen, konkurrensförhållandena eller andra omständigheter ger anledning därtill, utföra undersökning rörande prisbildningen inom visst område av näringslivet (3 §). I fråga om konkurrensförhållandena har nämnden bl. a. att, om anledning finnes att befara skadlig verkan av konkurrensbegränsning inom visst område av näringslivet eller eljest skäl förekommer därtill, utföra undersökning beträffande förekomsten av sådan begränsning och därav föranledd inverkan på pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden i riket samt att lämna näringsfrihetsrådet och ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor biträde för utredning i fråga, som kan vara av betydelse för förhandling enligt konkurrensbegränsningslagen (4 §). Nämnden skall vidare bedriva upplysning rörande sin verksamhet och därvid bl. a. lämna fortlöpande prisuppgifter samt redogörelser för verkställda undersökningar i syfte att för allmänheten klarlägga rådande pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet (5 §). Då nämnden finner anledning därtill, skall den delge ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor eller annan myndighet sådant undersökningsresultat, som kan föranleda åtgärd från myndighetens sida med avseende å pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet (6 §). Nämnden utger i informationssyfte publikationen *Pris- och kartellfrågor*, som även innehåller uppgifter om näringsfrihetsrådets och ombudsmannens för näringsfrihetsfrågor verksamhet (7 §).

För att befrämja konsumentupplysningen i kvalitetsfrågor har inrättats *statens konsumentråd* och *statens institut för konsumentfrågor*.

Lagbestämmelser för att i vissa extraordinära situationer möjliggöra en tvångsmässig reglering från det allmännas sida av prisbildningen finns i *allmänna prisregleringslagen den 1 juni 1956*. Lagen är, efter mönster från de allmänna förfogande- och ransoneringslagarna, utformad såsom en fullmaktslag.

Beträffande förutsättningarna för tillämpning av lagens bestämmelser skils mellan tre olika fall. Kommer riket i krig träder bestämmelserna automatiskt i tillämpning. Vid krigsfara, vari riket befinner sig, äger Kungl. Maj:t förordna om tillämpning av lagens bestämmelser. Slutligen tillkommer denna rätt Kungl. Maj:t även i ett läge, där av annan orsak än krig eller krigsfara betydande fara uppkommit för allvarlig stegring av det allmänna prisläget inom riket. Har Kungl. Maj:t meddelat förordnande om prisreglering, skall förordnandet inom viss kortare tid underställas riksdagens prövning.

Historik

Beträffande den utveckling som lett fram till nuvarande ordning på pris- och konkurrenslagstiftningens område må här hänvisas till den redogörelse därför som finnes i andra lagutskottets utlåtande nr 42 till 1959 års riksdag. Här kommer endast att refereras vad som förekom vid nämnda riksdag i anledning av i ämnet väckta motioner.

Vid 1959 års riksdag väcktes två par inbördes likalydande *motioner*, nämligen dels I: 12 och II: 20, dels I: 325 och II: 397, vilka syftade till ändringar i pris- och konkurrenslagstiftningen.

I motionerna I: 12 och II: 20 anfördes, att en oberättigad höjning av marginalerna i parti- och detaljhandelsledet förekommit, en höjning som i sin tur hade sin grund i en kraftig monopolisering av handeln. Motionerna utmynnade i förslag om införande av allmän prisreglering.

I motionerna I: 325 och II: 397 hävdades, att en effektiv konkurrens icke fanns inom näringslivet. Orsaken härtill angavs vara, att tendenser till pris-konkurrens motarbetas inom näringslivet. Såsom exempel härpå åberopades i motionerna ett antal i dagspressen refererade fall av konkurrensbegränsning, huvudsakligen avseende vägran att leverera varor till starkt pris-konkurrerande företag. Flera av exemplen synes vara identiska med dem som åberopas i förevarande motion. I motionerna yrkades en översyn av hela pris- och kartellagstiftningen. Motionärerna tänkte sig att prisregleringslagen skulle gälla även under normala förhållanden och att pris- och kartellnämnden skulle erhålla befogenhet att föreskriva visst högsta pris, som inte skulle få överskridas.

Båda motionsparen behandlades av *andra lagutskottet* i dess utlåtande nr 42. Efter att ha framhållit att tillgängliga uppgifter icke gav stöd för uppfattningen att prisutvecklingen varit i anmärkningvärd grad ogynnsam för konsumenterna fortsatte utskottet:

Den uppfattning om konkurrensförhållandena inom näringslivet som redovisas i motionerna kan utskottet inte dela. Såsom anföres i flertalet remissyttranden torde konkurrensen snarast ha ökat efter genomförandet av gällande ordning på prisbildningens område. Utskottet vill härutinnan särskilt understryka den betydelse bruttoprisförbudet haft för uppkomsten av en verksam priskonkurrens inom detaljhandeln. Inte heller kan man enligt

utskottets mening ta de i motionerna I: 325 och II: 397 anförda fallen av leveransvägran till intäkt för att konkurrensen genomgående skulle hämmas från näringslivets sida. Samtliga fall har för övrigt kommit till de näringsfrihetsvårdande myndigheternas kännedom, och i de fall, där myndigheterna funnit sig föranlåtna att ingripa, har godtagbara lösningar åstadkommit. Vidare är att märka, att det hittills icke kommit i fråga att tillgripa konkurrenslagstiftningens yttersta korrektiv, nämligen Kungl. Maj:ts förordnande om visst högsta pris.

Att utskottet inte kan ansluta sig till motionärernas uppfattning om rådande konkurrensförhållanden innebär icke att utskottet anser dessa i allo tillfredsställande. Såsom framgår av flera remissyttranden synes prisbildningen på åtskilliga områden fortfarande ske utan inflytande av effektiv konkurrens. Motionärerna har föreslagit, att man för att uppnå bättre förhållanden härvidlag borde tillgripa prisreglerande åtgärder. Såsom framhållits bl. a. vid införandet av gällande ordning är prisreglering emellertid förenad med flera nackdelar. Utskottet vill såsom exempel på sådana nackdelar här endast framhålla priskontrollens tendenser att dels verka konserverande i fråga om priser, som kommit att bli för höga, dels fastlåsa priserna med hänsyn till de mindre effektiva enheterna inom produktionen och distributionen. Priskontroll kan således i viss utsträckning få motsatt verkan mot vad som åsyftats därmed. Enligt utskottets uppfattning har i förevarande ärende icke framkommit sådana omständigheter, att man kan förvänta sig att prisreglering för närvarande skulle medföra gynnsammare prisförhållanden än den nu tillämpade ordningen.

I stället anser utskottet att förefintliga missförhållanden på prisbildningens område i första hand bör bekämpas genom att de näringsfrihetsvårdande myndigheterna får fortsätta sin verksamhet och denna i de fall där så visar sig erforderligt intensifieras. I den nyligen avlämnade propositionen nr 162 med förslag till förordning om allmän varuskatt, m. m., har föredragande departementschefen uttalat, att det i samband med införandet av nämnda skatt är angeläget att åtgärder vidtages för en skärpt prisövervakning. Enligt vad utskottet inhämtat åsyftas därmed i huvudsak en förstärkning redan under innevarande budgetår av pris- och kartellnämndens resurser på prisövervakningens område. Förstärkningen är avsedd att genomföras dels genom en viss omDisposition av resurserna, dels genom en ökning av personalen. De föreslagna åtgärderna, som synes möjliggöra en fullständigare information till konsumenterna rörande pris- och konkurrensförhållandena, torde även kunna ge ett vidgat underlag för den verksamhet som tillkommer näringsfrihetsrådet och ombudsmannaämbetet för näringsfrågor.

Under hänvisning till det anförda hemställde utskottet att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Remissyttranden

Över motionen har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från *kungl. kommerskollegium* och *ordföranden i näringsfrihetsrådet*, varjämte på utskottets begäran yttranden avgivits av *Kooperativa förbundet*, *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges köpmannaförbund*. Vid kommerskollegii yttrande har fogats

till kollegium inkomna yttranden från handelskamrar i riket. Ordföranden i näringsfrihetsrådet har vid sitt yttrande fogat en av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor utarbetad promemoria innehållande ombudsmannens allmänna synpunkter på vad som i motionen anförts om bakgrunden till motionsförslagen.

Motionsyrkandet avstyrkes av samtliga remissinstanser. I flera yttranden framhålles, att pris- och kartellagstiftningen fungerar tillfredsställande och för närvarande icke är i behov av ändring. *Ordföranden i näringsfrihetsrådet* hänvisar till rådets yttrande över de vid fjolårets riksdag väckta motionerna I: 325 och II: 397, vari rådet som sin bestämda uppfattning uttalade, att det ur skilda synpunkter vore lyckligast om den nuvarande förhandlingslagstiftningen kunde bestå. Rådets ordförande anser, att detta uttalande icke förlorat sin giltighet. Enligt honom bör icke det förhållandet att svårigheter och gnissel uppstått i och för sig fattas som bevis för att lagstiftningen är olämplig eller otillräcklig. Svårigheterna bör särskilt ses mot bakgrunden av den relativt stora förändring av betraktelsesättet i fråga om vissa åtgärders tillåtlighet eller otillåtlighet som införandet av konkurrensbegränsningslagen innebar.

Även *kommerskollegium* hänvisar till sitt yttrande över ovannämnda motioner vid fjolårets riksdag, där kollegiet framhöll, att det — med hänsyn framför allt till att pris- och kartellagstiftningen dittills icke hunnit prövas under så lång tid att tillräckliga erfarenheter kunnat vinnas om hur lagstiftningen kunde komma att verka på längre sikt — vore riktigast att, innan en skärpning av lagstiftningen närmare övervägdes, avvakta ytterligare erfarenheter rörande pris- och konkurrensutvecklingen. Vidare erinrar kollegiet om att 1959 års riksdag lämnade nämnda motioner utan bifall samt förklarar sig allmänt anse, att under den korta tid som förflutit efter detta riksdagens beslut icke förekommit några omständigheter som bör föranleda ett ändrat ståndpunktstagande.

Sveriges industriförbund anser, att de i motionen påtalade förhållandena går att komma till rätta med med gällande lagstiftning. Förbundet fortsätter:

Uppfattningen att denna fråga kommer att lösas utan ytterligare lagstiftning bestyrkes i hög grad av hittillsvarande erfarenheter från tillämpningen av gällande lagstiftning. Det synes anmärkningsvärt att dessa möjligheter knappast ens berörts av motionärerna. Likväl har vissa viktiga principavgöranden rörande leveransvägran fattats av Näringsfrihetsrådet, varjämte åtskilliga ärenden av detta slag varit föremål för bedömande av Näringsfrihetsombudsmannen, i samtliga fall med det resultatet att av myndigheterna önskade leveranser kommit till stånd. Ytterligare ärenden av denna typ är för närvarande anhängiga såväl hos rådet som hos ombudsmannen. Uppgifterna i motionen om vissa fall av leveransvägran saknar under sådana förhållanden intresse, därest man icke samtidigt redovisar, om vederbörande sökt med stöd av gällande lagstiftning komma till rätta med fallen och i vilken utsträckning detta lyckats.

Liknande synpunkter framföres av *Sveriges grossistförbund*.

Kooperativa förbundets styrelse anser, att de avsteg från den fria konkurrensen som exemplifieras i motionen kan i allt väsentligt bli föremål för verksamma ingripanden inom ramen för den nu gällande konkurrenslagstiftningen.

Omfattningen och verkningarna av förekommande konkurrensbegränsande företeelser belyses i promemorian från *ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor*. Häri anföres avslutningsvis:

Sammanfattningsvis torde böra framhållas att starkt priskonkurrerande företag och företagsformer i allmänhet kan erhålla för sin försäljning erforderliga handelsvaror men att bl. a. trycket från den traditionella enskilda detaljhandels sida på leverantörerna stundom i viss utsträckning kan försvåra deras inköp. Svårigheterna för de priskonkurrerande företagens önskade varuinköp torde måhända i viss utsträckning böra ses såsom naturliga anpassningssvårigheter i en brytningstid med en snabbt fortgående omdaning av distributionen. För ett upprätthållande av den ur konsument-synpunkt så betydelsefulla priskonkurrensen inom distributionen är det emellertid av vikt att företag, som vill och har möjlighet att priskonkurrera, icke hindras därifrån genom åtgärder stridande mot konkurrensbegränsningslagens syften. De här berörda problemen förtjänar därför att följas med uppmärksamhet.

Sveriges industriförbund framhåller såsom uppenbart, att leverantörerna — såväl inom industrien som inom grosshandeln — emellanåt befinner sig i en besvärlig situation, när det gäller att ta ställning till distributörernas önskemål. Det är förklarligt, fortsätter förbundet, om leverantörerna vid dylika avgöranden tar hänsyn till den — verkliga eller förmenta — risken att de till följd av leverans till vissa kunder kommer att utsättas för en ogynnsam reaktion från den övriga kundkretsens sida. Emellertid anser förbundet, att nackdelarna härav ur samhällelig synpunkt inte bör överdrivas. Det är sannolikt till väsentlig del fråga om ett övergångsfenomen, som sammanhänger med att konkurrensen — under trycket av lagstiftning och andra faktorer — på relativt kort tid lett till upplösning av tidigare bindningar och till ökad frihet inom näringslivet.

Kooperativa förbundets styrelse anser, att de s. k. samköps- och hemköpsföretagens betydelse för att åstadkomma en för konsumenterna gynnsam prisbildning inte bör överdrivas. Härvid spelar enligt styrelsens uppfattning andra företagsformer en långt större roll. Styrelsen anför sålunda:

Motionen accentuerar i detta sammanhang särskilt de s. k. hemköps- och storköpsföretagen. Sådana former av varuförmedling har sin givna plats i den moderna varudistributionens struktur. Styrelsen vill emellertid framhålla att vid ett bedömande av den samhällsekonomiskt betydelsefulla priskonkurrens som nu består, frågans kvantitativa aspekter inte rimligen kan lämnas helt ur räkningen. Av hela detaljhandeln med livsmedel representerar konsumentkooperationen i runt tal 25 %, jordbrukarkooperationen 5 %, ICA-företagen 30 % och vissa andra kedjeföretag inom den privata sektorn ej oväsentliga delar av återstoden, därest man räknar med hela procenttal. De s. k. samköps- och hemköpsföretagen representerar var för sig endast *någon bråkdel av en procent*. Deras försäljningsandel av andra varor än livsmedel är försvinnande liten. Detta utesluter självfallet inte att

dessa företagsformer på längre sikt, i den mån de är effektiva och förmår på lika villkor hävda sig i en hårdnande konkurrens, kan vinna en växande marknad.

Sveriges köpmannaförbund redovisar sina synpunkter på frågan hur konkurrensen bör vara beskaffad och anför därvid:

Med anledning härav (påståendena i motionen om påtryckningar från den traditionella handelns sida för att försvåra och fördyra varutillförseln för starkt priskonkurrerande företag) må framhållas, att vad den enskilda butikshandeln eftersträvar, är att uppnå konkurrens på lika villkor, vilket framför allt innefattar, att leverantörernas försäljningsbestämmelser skall baseras på den s. k. prestationsprincipen. Denna princip innebär att leverantörernas pris- och rabattvillkor utformas med beaktande av olika återförsäljares varierande prestationer. Såvitt vi kan bedöma, måste kravet på konkurrens på lika villkor stå i överensstämmelse med vad som ur samhällets och konsumenternas synpunkt är eftersträvansvärt. Endast i den mån som konkurrensen får en sådan utformning, kan den ge det ur samhällsekonomisk synpunkt riktiga resultatet. Dessvärre brister det emellertid ofta i tillämpningen av prestationsprincipen, vilket lett till, att enskilda butikshandelsföretag blir missgynnade och därigenom kommer i ett ofördelaktigt konkurrensläge.

Kooperativa förbundets styrelse gör sig till tolk för en annan uppfattning och framhåller, att det bör stå konsumenterna fritt att begagna sig av den form för inköp av varor som de själva föredrar. Det måste, säger styrelsen, som påpekar att de starkt priskonkurrerande företagen ofta ger kunderna mindre service, överlämnas åt kundernas eget omdöme att bestämma, vilken större eller mindre del av varudistributionen i detalj de själva vill utföra.

Den i motionen anvisade vägen för att öka konkurrensen i detaljhandelsledet har i de flesta yttrandena utsatts för mycket stark kritik. Denna går i allmänhet ut på dels att förslaget skulle leda till en begränsning av konkurrensen i stället för en intensifiering av denna, dels att den föreslagna ordningen är behäftad med praktiska olägenheter av väsentlig betydelse.

Farhågorna att motionsförslaget skulle verka konkurrenshämmande utvecklas utförligt i yttrandet från *Kooperativa förbundets styrelse*, som därvid hänvisar till de erfarenheter man har från Förenata staterna av en i viss mån likartad lagstiftning, den s. k. Robinson-Patman-lagen. Enligt styrelsen innebar denna lag, som antogs år 1936, en principiell likriktning av rabattgivningen till små och stora återförsäljare. Lagens tillskyndare gjorde gällande, att storföretagens större konkurrensförmåga i detaljhandelsledet berodde på att de av sina leverantörer kunde tilltvinga sig s. k. maktrabatter, d. v. s. rabatter som går utöver vad som kan besparas genom större leveranser, leveranser vid regelbundna tider o. d. Styrelsen framhåller, att lagen i motsats till vad man väntat i viss mån lett till att större grupper bildats på detaljistsidan; bl. a. har det blivit en kraftig utveckling av de frivilliga kedjeföretagen. I fortsättningen anför styrelsen:

I viss utsträckning har, trots dessa följdföreteelser, Robinson-Patman-lagen medverkat till att bibehålla en sektor av detaljhandeln, som arbetar med högre kostnader och, där lokal konkurrens saknas, högre priser än på öv-

riga orter. Den har, på så sätt, kommit att i högre grad verka som ett skydd *mot* konkurrens och alltså *mot* konsumentintressena än som en faktor för att främja och stärka pris- och prestationskonkurrensen i detaljhandeln. I motiveringen till lagen angavs, att den också skulle tjäna ett »socialt» syfte, men detta påtagligen så att förstå, att de smärre handelsidkarnas privat-ekonomiska intressen och upprätthållandet av deras inkomststandard skulle främjas på konsumenternas bekostnad.

Ordföranden i näringsfrihetsrådet anför liknande synpunkter och framhåller, att motionärernas huvudregel — att märkesvaror skall säljas till villkor som står öppna för alla — till sin reella innebörd synes förete likheter med den amerikanska lagstiftningen mot prisdiskriminering. Mot dessa lagregler har enligt ordföranden ofta invänts — säkerligen med fog — att de i många fall har en konkurrenshämmande i stället för konkurrensfrämjande effekt. Härvid hänvisas till följande uttalande av näringsfrihetsrådet i dess utlåtande över 1954 års priskontrollutrednings betänkande »Konkurrens och priser»:

Rådet vill understryka angelägenheten av att enskilda köpare icke avskräckas från att genom vanlig köpslagen pressa säljarnas priser, även om detta åtminstone för en tid innebär att större prisskillnader uppstå, än som svara mot skillnader i säljarens kostnad; det är naturligt att de större köparna gå i spetsen när det gäller att åt sig utverka förmåner av detta slag. Å andra sidan kan det ur allmän synpunkt vara otillbörligt att sådana diskriminerande skillnader i inköpspris bli bestående mellan små och stora köpare eller på ett konventionellt sätt tillämpas mellan olika nominella typer av kunder, alldeles oavsett försäljningskostnader eller andra objektivt påvisbara marknadsförhållanden i olika fall. Vanligen torde kunna hävdas att en sådan typ av prisdiskrimineringar hämmar näringslivets verkningsförmåga, därför att företagarna ej kunna konkurrera på »lika villkor». Det kan även komma i fråga att på liknande grunder som vid selektiv försäljning taga upp fall, då prisdiskriminering uppenbarligen är avsedd att ersätta en obefogad leveransvägran. Att i övrigt till behandling upptaga fall som allvarligt försvårar annans näringsutövning torde med hänsyn till vad som anförts om prisdiskriminering som led i en sund konkurrens få ske med den största återhållsamhet.

Även *kommerskollegium* anser, att motionärernas förslag skulle få en verkan, motsatt den med motionen åsyftade. Kollegium understryker härvid, att den successiva uppmjukning av priserna som vanligen följer med en obunden konkurrens skulle löpa risk att gå förlorad.

Sveriges köpmannaförbund synes hysa vissa sympatier för motionsförslaget. Förbundet anför sålunda:

Vad den offentliga redovisningen av tillämpade försäljningsvillkor beträffar, skulle väl en sådan redovisning i och för sig leda till, att det bleve lättare för enskilda butikshandelsföretag att på ett mer fullständigt sätt än nu erhålla kännedom om de av olika leverantörer tillämpade försäljningsvillkoren med den möjlighet att bättre utnyttja dessa, som därav måste följa. Åtskilligt av det missgynnande av enskild butikshandel, som i dag kan ske endast genom att till andra företagsformer lämnade maktrabatter och andra förmåner hålles strängt hemliga, skulle då inte längre kunna fortsätta. Det är dock risk för att i ett sådant läge en leverantör, som vill gyn-

na en särskild kund eller kundkategori, skulle kunna finna andra metoder härför vid sidan av försäljningsvillkoren. Det skulle också bli mycket svårt att genom kontroll från myndigheternas sida hindra att så bleve fallet.

I samtliga yttranden hävdas, att motionärernas förslag skulle medföra betydande praktiska olägenheter. *Ordföranden i näringsfrihetsrådet* framhåller, att förslaget synes kunna ge anledning till en mångfald tvister, som ur allmänna konkurrenssynpunkter är av intet eller ytterst ringa intresse. *Sveriges industriförbund* förklarar, att tanken att leveranstvång på märkesvaruområdet bör knytas till storleken av leverantörens »reklaminsatser» för märkesvaror är, såvitt förbundet kan finna, ny. Förbundet anför därefter:

Frånsett att varje sådan storleksgräns måste bli högst godtycklig, måste en rättsregel av föreslagen innebörd vålla komplikationer av olika slag vid tillämpningen. Begreppet »märkesvara» är knappast entydigt, icke heller uttrycket »reklaminsatser», som kan inbegripa varjehanda åtgärder i försäljningsfrämjande syfte, vartill kommer svårigheten att åstadkomma erforderlig kontroll av regelns efterlevnad. Det vore vidare orimligt att en fabrikant, som bedriver reklam för endast en eller annan artikel i sitt sortiment, skulle betagas rätten att beträffande övriga varor i sortimentet — kanske inom en helt annan bransch — tillämpa selektiv försäljning.

Sveriges grossistförbund anför:

Motionärerna har i sitt förslag utgått från att säljare i sin reklamverksamhet ådagalägger sin vilja att öka sin försäljning. De tycks förmena, att leverantören därmed har ett intresse av att sälja till alla kunder, som uppenbarar sig, och för dessa presentera sina försäljningsvillkor. För vår del har vi svårt att inse logiken i detta resonemang. Reklamen för en vara utgör ett verksamt medel att få varan känd bland konsumenterna. Leverantören har självfallet intresse av att denna effekt blir så god som möjligt, men det kan inte vara rimligt att knyta an till reklamverksamheten som sådan och dess omfattning för att motivera leveransplikt. Dessutom går en hel del av distributionen selektivt via fristående grossistföretag. Dessa skulle i så fall ej kunna åläggas leveransplikt med denna motivering, eftersom de ej utför reklamverksamheten för varan.

Utredning på pris- och konkurrenslagstiftningens område

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 april 1960 har *chefen för handelsdepartementet, statsrådet Lange*, den 6 maj 1960 tillkallat fil. dr Rudolf Meidner, ordförande, ledamoten av andra kammaren fru Anna-Lisa Lewén-Eliasson och revisionssekreteraren Åke Sundqvist att såsom särskilda sakkunniga verkställa utredning rörande lagstiftningen och administrationen på pris- och konkurrensområdet. I utredningsdirektiven har anförts bl. a. följande.

På det hela taget torde för närvarande konkurrensen mellan företagen vara tillfredsställande. Tendenser, som klart strider mot samhällets konkurrensfrämjande strävanden, saknas dock icke. Erinras kan sålunda om de uppmärksammade fall då leveransvägran utlösts som följd av strävanden att hindra priskonkurrens i detaljistledet. Gällande regler torde dock ha visat

sig kunna vara verksamma härvidlag; näringsfrihetsombudsmannens kontakter med företagen har i detta sammanhang varit av betydelse. Andra missförhållanden har emellertid visat sig svårare att komma till rätta med. Prisutvecklingen har — även om inträffade prishöjningar i stort sett hållit sig inom rimliga gränser — på vissa områden givit anledning till oro. Marginalökningar har förekommit som synes svåra att förklara med inträffade kostnadsökningar. Prisrekommendationer från företagarorganisationer, s. k. horisontella riktprislistor, har i vissa fall lett till omotiverade prishöjningar. Även prisrekommendationer från tillverkare och grossister till senare distributionsled, s. k. vertikala riktpriser, har medfört olägenheter. Även om sådana riktpriser inte alltid utesluter priskonkurrens, har det i viss utsträckning förekommit att konkurrensen i högre grad än önskvärt kommit att inrikta sig på annat än prissättningen. De torde också i åtskilliga fall ha lett till prisstelhet i detaljhandelsledet.

I fråga om lagstiftningen synes man ännu icke ha tillräcklig erfarenhet för att avgöra om de grundläggande principerna skall bibehållas eller om det är nödvändigt att införa befogenheter till direkta ingripanden. Jag är därför icke nu beredd att tillstyrka mera genomgripande ändringar i gällande lagstiftning. Utredningen bör i stället ta sikte på en mera begränsad översyn av lagreglerna inom ramen för de nuvarande principerna. Syftet bör vara icke att skapa grundval för prisreglerande åtgärder utan att föreslå sådana justeringar av lagstiftningen som är ägnade att underlätta den erforderliga skärpningen av prisövervakningen, en effektivisering av åtgärderna mot konkurrensbegränsningar och en förbättring av konsumenternas prismedvetande.

Vid utredningen bör inom de gränser som sålunda angivits alla spörsmål av betydelse kunna upptagas. Såsom exempel på frågor av särskilt intresse kan nämnas införande av skyldighet att, åtminstone i viss omfattning, utan särskild anmaning anmäla konkurrensbegränsande överenskommelser för införande i kartellregistret. Kartellregistreringen är numera allmänt känd inom näringslivet och större osäkerhet om vad som skall registreras synes i allmänhet icke behöva råda. Det kan även förtjäna övervägas om icke skyldighet i vissa fall, exempelvis i fråga om horisontella riktpriser, skall föreligga att göra anmälan viss tid innan rekommendationerna avses skola tillämpas. I fråga om de vertikala riktpriserna bör i första hand undersökas i vad mån sekretessreglerna kan ändras så att en mera omfattande publicering blir möjlig. Möjligen kan det befinnas lämpligt med en registrering av sådana prisrekommendationer och därtill knutna försäljningsvillkor. För att registreringsapparaten inte skall bli för tungrodd måste ett förslag om en sådan registrering innehålla regler till begränsning av vad som skall registreras. Av intresse i detta sammanhang är självfallet i främsta rummet de företag som kan antagas vara marknadsledande i fråga om prispbildningen. Ytterligare bör möjligheterna till åtgärder mot oskäligen prissättning beaktas — — —. Man bör söka ett system som ger tillräcklig effekt utan de olägenheter som följer med priskontroll. Verkningarna av ökad publicitet bör övervägas. Ifrågasätts kan om icke skyldighet att utan särskild anmaning anmäla prishöjningar i viss omfattning kunde införas.

Även i fråga om administrationen bör utredningen i huvudsak bygga på den nuvarande ordningen. Kompetensfördelningen mellan organen bör sålunda bibehållas. Av särskild vikt är att pris- och kartellnämndens ställning som objektiv, rent utredande myndighet vidmakthålles. Uppgiften bör vara att söka förhöja administrationens effektivitet med särskilt beaktande av möjligheterna till snabba åtgärder. Härvidlag är det icke minst av betydelse

att göra det möjligt för ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor att utan onödig tidsutdräkt bereda och taga ståndpunkt till utredningsmaterial som tillhandahålles av pris- och kartellnämnden.

I fråga om pris- och kartellnämnden bör särskilt undersökas huruvida nämnden disponerar tillräcklig personal för den intensifierade prisövervakningen. Genomförandet av en särskilt ingående prisövervakning kan även erfordra en mera specialiserad branschkunedom än nämnden för närvarande förfogar över. Nämndens möjligheter att anlita särskilda sakkunniga för att medverka vid utredningar på specialområden synes därför böra utvidgas.

Vidare synes det finnas anledning att — även mera allmänt än som nyss berörts — överväga en utvidgning och effektivisering av pris- och kartellnämndens publiceringsverksamhet. Denna har i huvudsak varit begränsad till utgivningen av nämndens tidskrift samt utsändandet av pressmeddelanden. Fortlöpande information till dagspressen och medverkan i studie- och folkbildningsarbetet i större omfattning och i systematisk form torde förtjäna övervägas.

Även i fråga om ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor kan en översyn av de personella resurserna vara påkallad. Såsom jag förut antytt har redan kontakterna mellan ombudsmannaämbetet samt vederbörande företagare och näringsorganisationer ofta visat sig leda till rättelser av påtalade missförhållanden, så att behandling inför näringsfrihetsrådet blivit onödig. Ombudsmannaämbetet har härigenom kommit att öka i betydelse. Det finns därför anledning undersöka om icke ämbetet bör förstärkas med särskild ekonomisk och förhandlingsmässig expertis. Härjämte bör undersökas möjligheterna att i praktiska former ytterligare stärka samarbetet i utredningsfrågor mellan pris- och kartellnämnden och ombudsmannaämbetet.

Med hänsyn till hittillsvarande erfarenheter synes däremot för närvarande någon ändring i fråga om näringsfrihetsrådets organisation knappast påkallad.

Enligt sina direktiv skall utredningen utföras med sådan skyndsamhet att förslag kan föreläggas nästa års riksdag.

Utskottet

Enligt gällande lagstiftning skall prisbildningen under normala förhållanden i princip ske på grundval av fri konkurrens och utan direkta ingripanden från samhällets sida. Den statliga verksamheten på detta område är därför i stort sett begränsad till att motverka konkurrensbegränsningar med skadlig verkan. Här är i första hand att nämna det i konkurrensbegränsningslagen intagna bruttoprisförbudet. Vidare bör nämnas de ingripanden som göres av ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor och näringsfrihetsrådet för att i fall där skadliga verkningar av konkurrensbegränsningar visas förelägga undanröja dessa genom förhandlingar. Slutligen kan erinras om den verksamhet som statens pris- och kartellnämnd bedriver för att utreda, klarlägga och upplysa om pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet.

I föreliggande motion åberopas olika exempel på åtgärder, som varit ägnade att försvåra varutillförseln för starkt priskonkurrerande företag och

därigenom hämmat konkurrensen. Några exempel rör direkta leveransavstängningar eller andra diskrimineringar, andra avser påtryckningar från den traditionella handelns sida för att förmå dess leverantörer att avstå från leverans till sådana företag. Exempelen avser huvudsakligen märkesvaror. För att motverka dessa tendenser till konkurrensbegränsning föreslår motionärerna, att bruttoprisförbudet kompletteras med en bestämmelse av innebörd, att en tillverkare eller en importör av en allmänt annonserad märkesvara ålägges att tillämpa offentligen redovisade försäljningsvillkor, som står öppna för alla köpare. Motionärerna tänker sig sålunda, att en leverantör, som genom reklamverksamhet dokumenterat sin vilja till ökad försäljning, skall på i princip lika villkor leverera till varje återförsäljare, dock att leverantören alltid skall ha rätt att kräva kontant betalning. Från leveranstvängat skall näringsfrihetsrådet kunna medge undantag för företag, som kan förebbringa tillfredsställande motivering för tillämpning av ett selektivt försäljningssystem. Frågan om en vara är allmänt annonserad eller ej anser motionärerna inte böra bereda några större svårigheter. Enligt deras uppfattning är det inte lämpligt att i lagen införa någon exakt definition av detta begrepp utan problemet bör i stället överlämnas till rättspraxis. Motionärerna uttalar dock som sin uppfattning, att en reklaminsats av 50 000 kronor per år bör medföra att en fabrikants varor måste anses allmänt annonserade samt att åtskillnad inte bör göras mellan de olika produkterna i en fabrikants sortiment.

Ett genomförande av motionsförslaget skulle onekligen i viss utsträckning underlätta varuförsörjningen för de starkt priskonkurrerande företagen och därigenom främja konkurrensen i detaljistledet. Emellertid synes förslaget vara förenat med betydande nackdelar. Såsom framhållits i flera remissvar är det anledning att befara, att införande av offentligt redovisade försäljningsvillkor i fabrikant- och grossistledet skulle leda till prisstelhet inom partihandeln. Återförsäljarnas möjligheter att genom köpslagan under hand pressa sina leverantörers priser skulle sålunda avsevärt försämrats, något som i sin tur kan antagas verka höjande på konsumentpriserna. Vidare skulle förslaget, att leveransplikten skall vara beroende av huruvida varan är att betrakta såsom »en allmänt annonserad märkesvara» medföra stora praktiska svårigheter. Utskottet kan därför inte biträda motionsyrkandet.

Emellertid är det enligt utskottets mening av stor betydelse att missförhållanden på konkurrensområdet verksamt bekämpas. Härvid synes den gällande lagstiftningen och den på grundval därav uppbyggda organisationen ha visat sig i stort sett effektiva. En ytterligare effektivisering skulle dock enligt utskottets mening vara av värde. Det är därför att hälsa med tillfredsställelse, att en utredning tillsatts för att inom ramen för gällande principer på pris- och konkurrenslagstiftningens område göra en begränsad översyn av lagreglerna. Enligt direktiven bör syftet med översynen vara sådana justeringar av lagstiftningen som är ägnade att underlätta bl. a. en effektivisering av åtgärderna mot konkurrensbegränsningar.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motion, II: 157, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 oktober 1960

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, Sunne*, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell, herrar Eric Carlsson* och Kaijser;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Tobo, Nilsson i Göteborg, Odhe*, fru Ekendahl, herr Lothigius*, fröken Höjer, herrar Fredriksson* och Gustavsson i Alvesta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.