

Nr 38

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning rörande konkurrensförhållandena inom byggnadsbranschen.

I de likalydande till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna I:392 av herr *Torsten Andersson* och II:468 av herr *Hansson* i Skegrie hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning av konkurrensförhållandena inom byggnadsbranschen, särskilt med hänsyn till olika bostadspolitiska åtgärders inverkan på konkurrenssituationen.

I motionerna anföres bl. a. att utvecklingen främjas genom inbördes tävlan och konkurrens samt att olika näringsgrenar visat god vilja och förståelse för strävan till en effektiv produktion genom ökad rationalisering. Ibland träffar man dock på tendenser i annan riktning. Inom byggnadsindustrien synes de senaste åren ha skett en snabb rationalisering, men denna har inte kommit till uttryck i sänkta byggnadskostnader, vilka i stället stigit i mycket snabb takt. Det är icke osannolikt, att denna stegring till en del beror på bristande konkurrens. Stora ansträngningar har gjorts för att minska bostadskostnaderna. De åtgärder, som vidtages, bör utformas så att de icke bidrar till att minska konkurrensen utan tillgodoser konsumenternas intressen. Även för bostadspolitikens utformning är därför en undersökning av konkurrensförhållandena synnerligen önskvärd.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motion II:468.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från bostadsstyrelsen, näringsfrihetsrådet, pris- och kartellnämnden, Näringslivets byggnadsdelegation, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB) och Svenska riksbyggen.

Bostadsstyrelsen anför bl. a. att frågan om hur konkurrensförhållandena inom byggnadsbranschen påverkar byggnadskostnaderna i första hand ankommer på pris- och kartellnämnden att följa.

Näringsfrihetsrådet hänvisar likaledes till att pris- och kartellnämnden har till uppgift att främja kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet och att det därför bör ankomma på nämnden att verk-

ställas utredning av den art, som avses i motionerna. Rådet framhåller vidare, att den bestående hyresregleringen fått till följd en betydande begränsning av konkurrensen på området. Rådet anser en utredning om bostadspolitikens utformning i och för sig önskvärd, men utredningen bör ha ett vidare syfte än som angivits i motionerna, varför rådet icke anser sig böra tillstyrka dessa.

Pris- och kartellnämnden lämnar en redogörelse för i kartellregistret införda, konkurrensbegränsande överenskommelser inom byggnadsmaterialbranschen, vilka i huvudsak omfattar de materialgrupper som ingår i bostadsstyrelsens byggnadskostnadsindex, samt anför härom bl. a. följande:

Av sammanställningen framgår, att antalet konkurrensbegränsande avtal f. n. uppgår till icke mindre än 100 berörande praktiskt taget allt det material, som är erforderligt för byggnadsverksamheten. Några av dessa avtal äro lokalt betonade. De flesta ha emellertid riksomfattande räckvidd och utgöras av prisöverenskommelser och kvoteringsbestämmelser. Utöver nu angivna konkurrensbegränsningar finns i kartellregistret ett betydande antal avtal inom byggnadsmaterialbranschen, vilka numera upphört att gälla.

Nämnden anför vidare att tillräckligt och fullständigt material för belysande av pris- och kostnadsutvecklingen icke finnes hos nämnden. Ett byggnadskostnadsindex har emellertid upprättats av bostadsstyrelsen i samråd med Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Detta index omfattar dock icke mer än omkring en tredjedel av totalkostnaderna för ett bostadshus. Nämnden uttalar vidare beträffande dessa kostnader:

En icke oväsentlig del av dessa utgöras av tomt- och administrationskostnader, arkitektarvoden m. m. som enligt en beräkning av år 1950 uppgick till ungefär samma kostnadsandel som virke, cement, sand, armeringsjärn, smide, isoleringsmaterial, tegel och betongblock eller i runt tal 20 procent.

Enligt dessa beräkningar har materialkostnadsstegringen för flerfamiljshus i sten från 1 januari 1959 till 1 november 1962 uppgått till i genomsnitt 17,4 %. Störst har stegringen varit beträffande material för betong och mureriarbeten (19,6 %) samt trävaror och snickeriarbeten (19,3 %), medan järnvaror visa den minsta stegringen (9,3 %).

Prisstegringen för olika varuslag inom materialgrupperna har varit i hög grad olikformig. Nämnden anför vidare:

Inom gruppen material för betong- och mureriarbeten har exempelvis priset på murtegel stegrats med icke mindre än 36,6 %, mur- och putsbruk med 29,1 %, medan motsvarande siffra för cement uppgår till endast 0,7 %. Beträffande järnvaror belöper sig prisstegringen för spik och skruv till 23,1 %, låsstycken och handtag till 21,5, medan prisstegringen för armeringsjärn stannar vid 3,3 %.

Enligt bostadsstyrelsens beräkningar ha de totala byggnadskostnaderna från 1 januari 1939 till 1 november 1962 stigit med 169,6 %. Enbart materialkostnaderna ha under denna tidsperiod stegrats med 204,2 %, medan stegringen av lönekostnaderna utgör 125,5 %. För tidsperioden 1 januari

1950 till 1 november 1962 uppgår stegringen av de totala byggnadskostnaderna enligt denna äldre indexserie till 17,9 %, medan materialkostnaderna visa en uppgång med 18,9 % och lönekostnaderna med 17,4 %. Här gjorda jämförelser mellan stegringen av löne- och materialkostnader bör emellertid bedömas med försiktighet med hänsyn bl. a. till förändringar i byggnads-sätt och byggnadsteknik som ägt rum under tidsperioden 1939—1962. De till grund för bostadsstyrelsens byggnadskostnadsindex liggande vägnings-talen avseende år 1950 torde numera vara föråldrade vartill kommer att hänsyn sannolikt icke kunnat tagas till löneglidningen vid beräkningen av lönekostnadernas stegring. Härtill kommer att indexberäkningarna avse er. hustyp med lägenhetsstorlekar som i dagens läge icke torde vara represen-tativ.

Nämnden anger fortsättningsvis att ett relativt stort antal specialunder-sökningar gjorts beträffande de ekonomiska verkningarna av de konkur-rensbegränsande överenskommelserna inom olika sektorer av byggnads-branschen. En redogörelse lämnas för undersökningar bl. a. beträffande varmvalsat stål, radiatorer, diskbänkar, rör, elinstallationer, tapeter, plan-glas och cement. Undersökningar påginge beträffande wallboard och lättbe-tong samt angående konkurrensförhållandena bland byggnadsentreprenörer och rörledningsfirmor m. m. i Jönköping.

Av yttrandet framgår bl. a. att utredningarna prövats av ombudsmanna-ämbetet för näringsfrihetsfrågor eller är under sådan prövning. Ombuds-mannen har i de hittills prövade fallen icke funnit anledning till ingripande — avtalen har efter publicering av undersökningen hävts eller uppmjukats, och i övrigt har någon skadlig verkan av avtalen icke ansetts föreligga.

Nämnden framhåller att dess pris- och konkurrensövervakande verksam-het i icke obetydlig omfattning varit och är inriktad på förhållandena inom byggnadsområdet samt anför:

Att så är fallet finner delvis sin förklaring i att detta betydelsefulla om-råde allt fortfarande karakteriseras av en kvardröjande kartellering inom byggnadsmaterialektorn. De av nämnden utförda undersökningarna ligga till grund för NO:s resp. näringsfrihetsrådets bedömning av eventuell skad-lig verkan av konkurrensbegränsning.

Näringslivets byggnadsdelegation anför bl. a. att den förda bostadspoli-ken medfört en snedvridning av konkurrensförutsättningarna olika kate-gorier byggherrar emellan. Detta är emellertid en fråga, som bör utredas i annat sammanhang.

Några konkurrensbegränsande åtgärder inom byggnadsindustrien föreligger näppeligen. Konkurrensen är tvärtom knivskarp. En viss lokal kon-kurrensbegränsning kan dock förekomma genom att en del kommunala bo-stadsföretag icke alltid använder anbudsförfarande utan använder fast entreprenör. Efter att ha understrukit omöjligheten att jämföra olika in-dexserier slutar delegationen med att avstyrka motionerna.

Byggnadsentreprenörföreningen anför bl. a. att det finns tre kategorier byggherrar: allmännyttiga, kooperativa och enskilda. Huvuddelen av de allmännyttiga och kooperativa företagens produktion tillkommer genom tävlan mellan olika entreprenörer och konkurrensen är hård. Boendekostnaden är dessutom i hög grad beroende av ett kommunalt stadsplanemonopol, varöver byggnadsbranschen icke råder. Föreningen framhåller svårigheten att jämföra indextal, uppbyggda på olika sätt.

Föreningen avstyrker motionerna.

SABO framhåller också vanskligheten att jämföra olika indexserier. Frågan om ett byggnadskostnadsindex är emellertid under utredning inom statens nämnd för byggnadsforskning. *SABO* delar motionärernas uppfattning att det är högst angeläget att vidtaga alla åtgärder som är möjliga för att hålla bostadskostnaderna nere, varför *SABO* icke vill avstyrka motionerna.

HSB anser, att den nuvarande bostadspolitiken är ägnad att skärpa kraven på rationalisering och kostnadsnedpressning inom bostadsbyggandet, och framhåller svårigheten att följa byggnadskostnadsutvecklingen med hjälp av nuvarande index. *HSB* framhåller vidare, att det föreligger en form av »priskontroll» genom lånemyndigheternas och hyresnämndernas granskning. Utvecklingen av markpriserna är emellertid ett allvarligt problem. I och för sig är emellertid byggnadskostnadsutvecklingen sådan, att en översyn icke är omotiverad, varför förbundet icke vill avstyrka en utredning.

Svenska riksbyggen anför, att kontrollen är effektiv inom bostadssektorn, där statlig belåning i de flesta fall utnyttjas. Man har emellertid att ta hänsyn till en rad irrationella faktorer — de stigande markpriserna, höjda avgifter på tjänster och förnödenheter såsom vatten och elström. Likaså framhålls svårigheten att med ledning av nuvarande index bedöma utvecklingen. *Riksbyggen* har genom samverkan med tolv stora byggnadsproduktionsföretag försäkrat sig om tillfredsställande konkurrens vid upphandling.

Riksbyggen förklarar sig icke vilja motsätta sig en utredning.

Utskottet

I motionerna hemställs om en utredning av konkurrensförhållandena inom byggnadsbranschen, särskilt med hänsyn till olika bostadspolitiska åtgärders inverkan på konkurrenssituationen.

Som bakgrund till motionsyrkandet anför motionärerna bl. a. att byggnadskostnaderna snabbt stegrats trots att en betydande rationalisering skett inom byggnadsbranschen och att detta förhållande till en del kan vara beroende av att konkurrensen på området är hämmad.

Utvecklingen av byggnadskostnaderna, som de avspeglar sig i priserna på

bostäder och andra lägenheter, innefattar även enligt utskottets mening allvarliga problem. Prissättningen är obestridd i vissa fall sådan att det finns anledning att, såsom skett i motionerna, ställa frågan om konkurrensen inom byggnadsbranschen verkligen är från konsumenternas synpunkt tillfredsställande. Utskottet finner i likhet med motionärerna angeläget att dessa förhållanden så långt möjligt klarlägges. När det gäller att taga ställning till förslaget om en särskild utredning för ändamålet bör emellertid enligt utskottets mening beaktas vilka möjligheter som redan finns att komma till rätta med problemen genom de samhällseliga organ som är kontinuerligt verksamma för undersökningar och åtgärder beträffande konkurrensbegränsningar inom näringslivet. Utskottet får härom anföra följande.

Arbetsuppgifterna inom den statliga verksamheten för övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet är numera fördelade på pris- och kartellnämnden som har den utredande funktionen, ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor, som främst har att pröva av nämnden gjorda utredningar och bedöma, huruvida påvisade konkurrensbegränsningar kan anses ha skadliga verkningar samt vidtaga de åtgärder granskningen kan föranleda, och slutligen näringsfrihetsrådet, vilket har att pröva ärenden som av ombudsmannen underställes rådet. Om skadliga verkningar av en konkurrensbegränsning anses föreligga och rättelse icke kunnat nås i ett tidigare skede har rådet att genom förhandlingar med berörda parter söka undanröja de skadliga verkningarna. Om detta icke lyckas åligger det rådet att underrätta Kungl. Maj:t härom, därest saken befinnes vara av större vikt.

Vad särskilt gäller förhållandena på byggnadsbranschens olika områden har en redogörelse för verkställda och pågående utredningar m. m. lämnats i pris- och kartellnämndens yttrande över motionerna, vilken kompletterats genom en muntlig framställning inför utskottet av chefen för ämbetsverket.

Såvitt utskottet kunnat bedöma torde en icke ringa del av nämndens kapacitet tagas i anspråk för undersökningar inom här förevarande områden. Ett stort antal konkurrensbegränsande avtal av lokal eller riksomfattande räckvidd har införts i kartellregistret. Många av dem har numera hävts, men åtskilliga är ännu gällande. Ett antal specialundersökningar har vidare verkställts beträffande de ekonomiska verkningarna av de konkurrensbegränsande överenskommelserna inom olika sektorer. Undersökningarna berör exempelvis handelsjärn, diskbankar, rör, elinstallationer, tapeter, radiatorer, glas och cement. Av nyligen verkställda utredningar må nämnas sådana som rör konkurrensförhållanden bland byggmästare och rörledningsentreprenörer i Jönköping, företagna efter hemställan av stadsfullmäktige, och bland byggmästare i Västerås. Vidare har nyligen en utredning slutförts angående marknaden för villapannor och oljebrännare. F. n. pågår bl. a. undersökningar beträffande wallboard samt beträffande tegel och lättbetong.

Registrerade avtal och utförda undersökningar underkastas successivt fortsatt prövning av näringsfrihetsombudsmannen. Det har i vad gäller byggnadsbranschen hittills visat sig att då ombudsmannen ansett skadliga verkningar föreligga och tagit kontakt med vederbörande företagare eller organisationer, rättelse kunnat vinnas utan att ärendet behövt föras vidare till näringsfrihetsrådet. F. n. är under prövning hos ombudsmannen bl. a. en lönsamhetsundersökning beträffande cementbranschen, en utredning angående den s. k. metallsektionen, kartellavtal angående tillverkning av dörrar samt de ovannämnda Jönköpings-utredningarna.

Den verksamhet som nu pågår för att åstadkomma det av motionärerna begärda klarläggandet av konkurrensförhållandena i byggnadsbranschen är, såvitt utskottet kunnat finna, av betydande omfattning. Motionärernas önskemål synes kunna bli i icke oväsentlig grad tillgodosedda genom att de nu verksamma organen fortsätter med och fullföljer sina arbetsuppgifter på detta område. Utskottet vill i detta sammanhang också framhålla, att pris- och kartellnämnden har lagstadgad rätt att för fullgörande av sitt arbete från företagare infordra uppgifter och att taga del av företagares handlingar — en möjlighet som icke står till buds för en kommitté. Utskottet vill understryka vikten av att statsmakterna ger övervakningsorganen goda resurser för det fortsatta arbetet.

Utskottet är medvetet om att konkurrensbegränsande företeelser inom byggnadsverksamheten kan förekomma även på områden dit myndigheternas befogenheter f. n. icke sträcker sig — exempelvis i samband med viss exploatering av mark för byggnadsändamål. Ett mycket stort antal utredningar sysslar emellertid f. n. med spörsmål på bostads- och byggnadsområdet samt hyresmarknaden. Utskottet anser det kunna förutsättas att frågor av sist berörd art kommer att uppmärksammas i sådant sammanhang och att därvid också frågan om de bostadspolitiska åtgärdernas verkningar för konsumenterna blir beaktad.

Utskottet behjärtar sålunda motionernas syfte men anser sig icke böra biträda förslaget om en utredning utan får med hänvisning till det ovan anförda hemställa,

att de likalydande motionerna I:392 och II:468 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 november 1963

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

HARALD J. SKOGLÖSA

Närvarande:

från första kammaren: herrar Carl Albert Anderson*, Widén*, Schött*, Jonasson, Hedström, Eric Gustaf Peterson, Hellebladh, Dahl*, Tage Johansson och Wallmark;

från andra kammaren: herrar Skoglösa, Jacobsson i Sala, Dickson, Carlsson i Huskvarna, Haglund, Westberg, Edlund, fröken Anderson i Lerum, herrar Svanberg och Magnusson i Nennesholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.